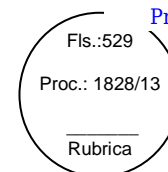




## **AUDITORIA INTEGRADA**

# **Gestão dos convênios firmados pelo Governo do Distrito Federal com instituições privadas sem fins lucrativos.**





## Sinopse

O objeto da fiscalização abrange o exame da regularidade e transparência na gestão de convênios com instituições privadas sem fins lucrativos no âmbito do Governo do Distrito Federal, envolvendo a seleção das entidades, a celebração, execução, fiscalização e prestação de contas dos ajustes, e a divulgação de informações dos repasses de recursos, das prestações de contas e dos resultados obtidos.

A motivação da presente auditoria decorre de fiscalizações anteriores efetuadas pelo Tribunal que apontaram irregularidades na seleção de entidades, no pagamento de despesas pelas entidades convenientes, na análise de prestação de contas, dentre outras. No mesmo sentido, notícias da mídia informam da ocorrência de desvios de recursos e utilização de documentos falsos por entidades sem fins lucrativos. Acrescenta-se, ainda, a necessidade de maior transparência nas informações relativas aos recursos repassados pelo Poder Público, como forma de garantir um maior controle e efetividade nas parcerias celebradas.

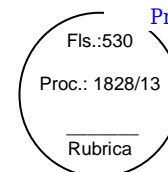
A presente auditoria contemplou os repasses realizados pelas Secretarias de Estado de Educação (SE), de Cultura (SEC) e de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda (SEDEST) e, ainda, os Fundos de Apoio à Cultura (FAC) e de Assistência Social (FAS) que representaram, no exercício de 2012, **80,54%** dos gastos com transferências voluntárias no GDF.

No âmbito da Secretaria de Educação, os convênios destinam-se ao atendimento de crianças de 0 a 5 anos em creches privadas.

A SEDEST, responsável pelo gerenciamento do FAS, utiliza-se do instrumento de convênio para ofertar serviços socioassistenciais à população em situação de vulnerabilidade e risco social por meio da rede complementar de Assistencial Social.

Por sua vez, a SEC e o FAC, por meio de ajustes com organizações da sociedade civil, buscam apoiar e incentivar as atividades artísticas e culturais, executando a política cultural do Distrito Federal.

A iniciativa pioneira buscou trazer um panorama institucional acerca da regularidade, da eficácia dos mecanismos de controle, dos resultados e da divulgação dos repasses de recursos a instituições privadas sem fins lucrativos para o desempenho de atividades de interesse público, com vistas a corrigir os pontos vulneráveis e melhor orientar a atuação do Poder Público.



## **O que o Tribunal buscou avaliar?**

O Objetivo Geral da Auditoria é examinar a regularidade e a transparência da gestão dos convênios firmados pelo Governo do Distrito Federal com instituições privadas sem fins lucrativos no período de 2012 e 2013.

Para alcançar esse objetivo, foram propostas três questões de auditoria:

- Questão 01: A seleção das entidades e a celebração dos convênios atendem à legislação?
- Questão 02: A execução dos convênios, a contabilização e as prestações de contas atendem à legislação?
- Questão 03: Há transparência quanto à divulgação de informações dos convênios firmados, das prestações de contas e dos resultados obtidos?

## **O que o Tribunal constatou**

*A seleção das entidades e a celebração dos convênios atendem à legislação?*

Convênios têm sido firmados nas Secretarias de Estado de Cultura e de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda sem a utilização de Edital de Chamamento Público, instrumento que permite maior transparência na escolha de entidades e contribui para a seleção de proponentes com melhor qualificação técnica e operacional para o desempenho das atividades. Na Secretaria de Educação, somente a partir do final de 2012 foi utilizado o Edital de Chamamento Público para selecionar as instituições interessadas no atendimento de crianças em creches.

No Fundo de Apoio à Cultura verificou-se que, apesar do uso de Edital de Chamamento Público, há adoção de critérios subjetivos de seleção, que chegam a representar cerca de 60% do total de pontos possíveis. Em consequência, os Pareceres do Conselho de Cultura, quanto ao mérito cultural dos projetos, são desprovidos de fundamentos objetivos de apreciação.

Alguns Convênios firmados no âmbito da Secretaria de Cultura não demonstram interesse recíproco, o que desvirtua a utilização do instituto. Examinando-se os objetos propostos, constata-se que se referem a serviços que deveriam ser submetidos ao procedimento licitatório previsto na Lei n.º 8.666/93. Reiterados Pareceres da Procuradoria Geral do Distrito Federal (PGDF) apresentam manifestação contrária à celebração destes convênios.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA

SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Fls.:531

Proc.: 1828/13

Rubrica

Com relação aos repasses de recursos do Fundo de Apoio à Cultura (FAC), normatizados por meio do Decreto n.º 31.414/2010, constataram-se dois tipos de irregularidades: a) há contratos de repasse cujas metas propostas caracterizam o interesse mútuo, portanto, deveriam ter sido firmados por meio de convênios; b) há outros ajustes que se referem a serviços passíveis de submissão ao procedimento licitatório regular previsto na Lei de Licitações.

Os exames dos Planos de Trabalho e das Propostas Culturais demonstram que não tem havido verificação, por parte das respectivas Secretarias, da compatibilidade dos custos propostos com os preços praticados no mercado. Alguns documentos têm apresentado valores globais, sem detalhamento dos custos, o que dificulta o exame da compatibilidade.

*A execução dos convênios, a contabilização e as prestações de contas atendem à legislação?*

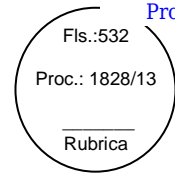
Recursos continuam sendo liberados a entidades privadas, apesar de existir grande quantidade de processos de prestações de contas ainda pendentes de análise no período de 2008 a 2013. Nos exercícios de 2012 e 2013 foram repassados cerca de R\$260 milhões por meio de convênios e de contratos de apoio financeiro.

Atualmente, nas Secretarias fiscalizadas, há 708 processos de prestação de contas, de convênios e contratos de apoio, ainda não analisados. Apenas na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda (SEDEST) há estoque em torno de 220 processos relativos ao período de 2008 a 2010.

Nas Secretarias de Educação e de Desenvolvimento Social e de Transferência de Renda constatou-se que, não obstante a carência de recursos humanos, os servidores estão adequadamente qualificados para a análise dos documentos. No entanto, observou-se morosidade dos gestores na aplicação de sanções às entidades convenentes, ao permitirem a continuidade de convênios mesmo diante das irregularidades e das pendências apontadas pelo corpo técnico.

A maioria das Secretarias não têm efetuado pesquisas de preços para fundamentar a compatibilidade com o mercado dos valores contratados pelas convenentes. Essa irregularidade também foi observada quando do exame dos Planos de Trabalho.

Nas prestações de contas foram constatados pagamentos indevidos a título de juros, multas, taxas bancárias, despesas elevadas e injustificadas com serviços de telefonia. Também foram efetuados pagamentos, sem restrições, com base em documentos considerados inidôneos. Verificou-se, ainda, ausência de comprovação da retenção e do recolhimento de tributos e de encargos trabalhistas e previdenciários, no que se refere às contratações de pessoas físicas e jurídicas para prestarem serviços às convenentes.



Com relação aos convênios firmados para atendimento em creches observou-se que entidades têm efetuado despesas com alimentação imprópria e inadequada às necessidades da faixa etária das crianças.

Foram verificados problemas relacionados ao atendimento das metas estipuladas no Plano de Trabalho. Visita in loco demonstrou que a entidade não estava cumprindo a meta de atendimento de crianças e de adolescentes, não obstante a ausência de restrição ao repasse de recursos. Em processo de prestação de contas constatou-se a morosidade dos gestores da Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda na redução de metas de entidade, mesmo diante de reiterados pedidos da unidade técnica.

Com relação aos repasses efetuados pelo FAC constatou-se ausência de rigor no exame dos orçamentos e documentos fiscais encaminhados pelos proponentes. Ainda, verificou-se ausência de comprovação de visitas da unidade técnica aos eventos apoiados, no momento de sua realização, inclusive com referência àqueles indicados a título de contrapartida. Ainda com relação ao FAC, constatou-se ilegalidade na terceirização de serviços de análise de prestações de contas.

Por fim, os registros no SIGGO das despesas referentes às transferências de recursos às entidades privadas demonstram ausência de uniformização. Há gastos de natureza similar classificados na natureza 335039 e outros na 335041, o que evidencia a necessidade de padronização de procedimentos.

*Há transparência quanto à divulgação de informações dos convênios firmados, das prestações de contas e dos resultados obtidos?*

A divulgação de informações pelas jurisdicionadas é realizada de forma insatisfatória e pouco transparente em seus sítios eletrônicos, com disponibilização apenas de informações não atualizadas. Merece destaque a ausência, em todos os sítios analisados, de informações parciais quanto às prestações de contas e aos resultados alcançados por meio dos convênios firmados. Também são empregados como meios de divulgação pelas Secretarias o Diário Oficial do Distrito Federal/DODF e o Sistema Integrado de Gestão Governamental/SIGGO.

Corroborando com a deficiência na divulgação das informações supramencionadas, encontrou-se no Portal da Transparência, da Secretaria de Estado de Transparência e Controle do Distrito Federal, situação bem similar àquela verificada nos sítios eletrônicos das Secretarias.

As convenentes, por sua vez, não prestam contas à população sobre o gerenciamento dos recursos públicos recebidos. Em seus sítios também não foram encontradas informações relacionadas à administração dos recursos públicos oriundos de convênios ou instrumentos congêneres e, ainda, cerca de 40% (quarenta por cento) das convenentes ou contratadas não possuem sítio eletrônico, ou não tiveram o mesmo identificado durante esta fiscalização.



Por fim, analisaram-se as informações registradas no SIGGO e concluiu-se que a gestão dos convênios distritais carece de aprimoramentos urgentes, merecendo sistema informatizado voltado ao registro de todos os atos relativos ao processo de operacionalização das transferências de recursos por meio de convênios, abrangendo celebração, liberação de recursos, acompanhamento da execução e prestação de contas, nos moldes do SICONV na gestão federal. Registra-se que a criação deste último teve importante contribuição do Tribunal de Contas da União, por meio do Acordão nº 2.066/2006 – Plenário.

### Fato superveniente

Foi publicada em 1º de agosto do corrente exercício a Lei Federal nº 13.019/14, que incorpora no ordenamento nacional o regime jurídico das parcerias voluntárias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, que envolvam regime de mútua cooperação e consecução de finalidades de interesse público.

Trata-se de um marco regulatório de abrangência nacional, com *status* de norma geral, editada com fundamento no art. 22, XXVII<sup>1</sup>, da Constituição Federal, e com o objetivo<sup>2</sup> de “*aperfeiçoar o ambiente jurídico institucional das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e aprimorar suas relações de parceria com o Estado. Ele irá estabelecer novas regras as associações e fundações que atuam na promoção de direitos e nas atividades de saúde, educação, cultura, ciência, tecnologia, desenvolvimento agrário, assistência social, moradia, entre outras*”, e “*tornar as parcerias mais efetivas, com transparência na aplicação do dinheiro público.*”

O novo dispositivo legal traz substanciais inovações no ordenamento. Dentre elas, destacam-se:

- *Instrumentos jurídicos*: instituição dos instrumentos jurídicos “Termo de Colaboração” e “Termo de Fomento” (art. 16), que irão regular as relações entre a Administração Pública e as OSCs. O “Termo de Convênio” passa a ser utilizado apenas para formalizar a parceria entre entes federados (art.84);
- *Seleção das entidades*: chamamento público obrigatório, com hipóteses de dispensa e inexigibilidade. Exigência de que a OSC possua, no mínimo, três anos de existência, com cadastro ativo, e “*experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria ou de natureza semelhante*” (arts. 24, 30 e 31);

<sup>1</sup> Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...]

XXVII – **normas gerais** de licitação e **contratação, em todas as modalidades**, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

<sup>2</sup> <http://www.secretariageral.gov.br/atuacao/mrosc> (video). (Disponível em 10/10/2014)



- *Contrapartida financeira:* não será mais exigida a contrapartida financeira, sendo facultada a econômica (art. 35, §1º);
- *Fiscalização:* criação de Comissões de Monitoramento e Avaliação nos órgãos (art. 66, II) e instituição do Relatório Técnico de Monitoramento e Avaliação (art.59, parágrafo único);
- *Prestação de contas:* previsão de regras diferenciadas (procedimento simplificado) para parcerias de menor valor (até R\$ 600.000,00) (art. 63) e prazos de até 150 dias para análise pela Administração Pública (art. 71);
- *Remuneração de custos indiretos:* autorização para previsão de gastos com despesas indiretas, limitadas a 15% do valor total da parceria (art. 47);
- *Capacidade operacional do órgão:* ao decidir sobre a celebração de parcerias com OCS, o gestor público deverá considerar a capacidade operacional do órgão para instituir processos seletivos, avaliar propostas de parceria, fiscalizar a execução e apreciar as prestações de contas (art. 8º);
- *Continuidade dos ajustes em vigor:* as parcerias existentes no momento da entrada em vigor desta Lei permanecerão regidas pela legislação vigente ao tempo de sua celebração (art. 83).

Com efeito, o novo dispositivo legal revoga, naquilo em que houver incompatibilidade, os normativos que tratam da celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos no âmbito do DF, em especial, a Instrução Normativa nº 01/2005 da então Corregedoria Geral do DF.

Por conseguinte, considerando que diversas falhas de controle constatadas na execução do presente procedimento fiscalizatório foram regulamentadas ou tratadas pela nova legislação, as proposições de caráter pedagógico serão baseadas no novo cenário normativo.

Ressalta-se que a Lei nº 13.019/2014 entrou em vigor no dia 1º de novembro de 2014<sup>3</sup>.

### **Quais foram as recomendações e determinações formuladas?**

Entre as proposições formuladas, destacam-se:

- capacitação aos gestores e agentes públicos da administração pública distrital que atuam na área de parcerias com organizações com sociedade civil, considerando o novo cenário instituído pela Lei nº 13.019/2014;
- adoção de critérios objetivos de seleção e julgamento de propostas nos editais de Chamamento Público;
- observância às disposições da nova Lei nº 13.019/14, que estabelece o novo regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferência de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da

<sup>3</sup> Art.88. Essa Lei entra em vigor após decorridos 90 (noventa) dias de sua publicação oficial.



sociedade civil, em regime de mútua cooperação, que trouxe novos procedimentos para a celebração de “convênio”, doravante denominado “Termo de Colaboração” ou “Termo de Fomento;

- adoção de medidas capazes de dotar os setores responsáveis pela análise das prestações de contas com pessoal em quantitativo suficiente e com a devida qualificação para desempenho das atividades;
- realização de análise periódica do quantitativo de atendimento estipulado nos planos de trabalho, a fim de certificar que está compatível com a demanda social;
- divulgação no Sistema Integrado de Gestão Governamental – SIGGO da situação de inadimplência das entidades convenientes, de maneira a alertar às demais unidades gestoras a referida condição;
- adoção de medidas de controle da execução da contrapartida, inclusive por meio de comprovação *in loco* dos serviços prestados;
- implantação de sistema de informática que permita o acompanhamento on-line de todos os instrumentos jurídicos utilizados para transferir recursos a entidades do setor privado.

### **Quais os benefícios esperados com a atuação do Tribunal?**

Espera-se que, com a adoção das medidas propostas pelo Tribunal, a gestão das parcerias firmadas pelo Governo do Distrito Federal com organizações da sociedade civil seja realizada de modo a garantir tratamento isonômico às entidades interessadas; conferir economicidade, eficácia e transparência na aplicação dos recursos públicos; assegurar a efetiva realização do objeto do ajuste; viabilizar análise tempestiva das prestações de conta e acesso a informações atualizadas por qualquer cidadão.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Fls.:536

Proc.: 1828/13

Rubrica

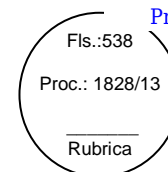
# ***RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA***





## RESUMO

A presente auditoria integrada foi realizada no âmbito do Governo do Distrito Federal - GDF, com o objetivo de verificar a regularidade e a transparência da gestão dos convênios firmados com instituições privadas sem fins lucrativos vigentes no período de 2012 e 2013. Foram aplicadas as seguintes técnicas de auditoria: exame documental, correlação das informações obtidas, visita *in loco* e entrevista. Os trabalhos desenvolvidos identificaram falhas relacionadas às etapas de seleção, celebração, execução e prestação de contas dos convênios firmados, tais como *Ausência de Edital de Chamamento Público* (Achado 01), *Morosidade no encaminhamento e na análise das Prestações de Contas* (Achado 06), *Ausência de rigor no exame e no controle das contrapartidas* (Achado 10) e, ainda, *Falta de transparência na gestão dos recursos destinados aos convênios* (Achado 12).

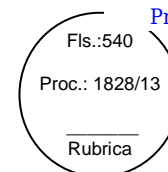


## Sumário

1	Introdução .....	540
	Apresentação .....	540
	Identificação do Objeto .....	540
	Contextualização .....	544
	Objetivos.....	547
	1.1.1 Objetivo Geral.....	547
	1.1.2 Objetivos Específicos .....	547
	Escopo .....	547
	Montante Fiscalizado.....	548
	Metodologia .....	548
	Critérios de Auditoria .....	550
	Avaliação de Controle Interno .....	553
2	Resultados da Auditoria.....	555
	QA 1 – A seleção das entidades e a celebração dos convênios atendem à legislação?.....	555
	2.1.1 Achado 01 – Ausência de Edital de Chamamento Público.....	556
	2.1.2 Achado 02 – Editais de Chamamento Público do FAC com critérios subjetivos.....	565
	2.1.3 Achado 03 – Ausência de análise técnico-financeira dos Planos de Trabalho.....	572
	2.1.4 Achado 04 – Celebração de convênio com entidades privadas sem a prevalência de interesses comuns caracterizando a contraprestação de serviços.....	581
	2.1.5 Achado 05 – Utilização indevida de “contrato” em ajustes com natureza de convênio.....	590
	QA 2 – A execução dos convênios, a contabilização e as prestações de contas atendem à legislação?.....	598
	2.1.6 Achado 06 – Morosidade no encaminhamento e na análise das Prestações de Contas.....	599
	2.1.7 Achado 07 – Irregularidades e impropriedades nas Prestações de Contas .....	606
	2.1.7.1 Ausência de comprovação da compatibilidade dos gastos com os preços de mercado .....	606
	2.1.7.2 Ausência de comprovação de realização de visitas aos eventos apoiados pela SEC e pelos recursos do FAC .....	608
	2.1.7.3 Descrição genérica e ausência de comprovação de despesas .....	612
	2.1.7.4 Pagamento indevido de juros, multas e tarifas bancárias .....	617
	2.1.7.5 Gastos elevados e injustificados com ligações telefônicas .....	619
	2.1.7.6 Ausência de comprovação de retenção e de recolhimento de tributos e de encargos trabalhistas e previdenciários .....	621
	2.1.7.7 Compra de alimentos impróprios e inadequados às necessidades das	



crianças atendidas nas creches e concentração de gastos no final do exercício ..	625
2.1.7.8 Documentos comprobatórios inidôneos .....	626
2.1.7.9 Não atendimento das metas estipuladas em convênios da SEDEST ..	631
2.1.8 Achado 08 – Repasse de recursos a entidades com pendências nas Prestações de Contas.....	641
2.1.9 Achado 09 – Improriedades na terceirização de serviços de análise de prestações de contas.....	648
2.1.10 Achado 10 – Ausência de rigor no exame e no controle das contrapartidas. ....	652
2.1.11 Achado 11 – Ausência de uniformização na contabilização dos recursos repassados. ....	659
QA 3 – Há transparência quanto à divulgação de informações dos convênios firmados, das prestações de contas e dos resultados obtidos? .....	661
2.1.12 Achado 12 – Falta de transparência na gestão dos recursos destinados aos convênios.....	662
2.1.12.1 Falta de transparência quanto às informações disponibilizadas pelas concedentes e convenentes .....	662
2.1.12.2 Falta de transparência nas informações disponibilizadas no Sistema Integrado de Gestão Governamental/SIGGO .....	665
3 Conclusão .....	673
4 Proposições .....	674
ANEXO I - PLANO DE AÇÃO .....	682



## 1 Introdução

### 1.1. Apresentação

Tratam os autos da Auditoria Integrada nº 1.2006.13, realizada no âmbito do GDF para verificar a regularidade e a transparência da gestão dos convênios firmados com instituições privadas sem fins lucrativos vigentes no período de 2012 e 2013.

1. A execução da presente Auditoria (trabalho de campo) compreendeu o período de 03/09/2013 a 18/11/2013. Conforme previsto no Relatório de Levantamento Preliminar (fls. 22/36), foram dedicados ainda cerca de 15 (quinze) dias úteis para elaboração deste Relatório.

### 1.2. Identificação do Objeto

2. A fiscalização teve como objeto examinar a regularidade da seleção das entidades, celebração, execução, fiscalização e prestação de contas dos convênios firmados com instituições privadas sem fins lucrativos.

3. Também foi objeto desta Auditoria a verificação do cumprimento do item "II" da Decisão n.º 6.595/2009 (Processo n.º 11.364/2006), que se refere à vedação imposta pelo art. 8º, inciso VII, da Instrução Normativa n.º 01/2005 da então Corregedoria-Geral do DF<sup>4</sup>, em convênios celebrados pela Secretaria de Estado de Cultura do Distrito Federal.

4. E, tendo em vista que o Distrito Federal pode celebrar convênios com entidades e organizações de assistência social, em conformidade com os Planos aprovados pelos respectivos Conselhos, e que o funcionamento dessas entidades e organizações depende de prévia inscrição no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal (CAS/DF), em cumprimento ao item "VI" da Decisão n.º 5.571/2012 (Processo n.º 28.002/2008), foi verificada a regularidade das concessões de Certificados a Entidades Beneficentes pelo CAS/DF.

5. Ainda, em cumprimento ao item "VI.c" da Decisão n.º 1.901/2012 (Processo n.º 30.690/07), foi verificado, no âmbito da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda (SEDEST), unidade responsável pela gestão do Fundo de Assistência Social do DF, se persistem as irregularidades apontadas na Informação n.º 16/2011 constante do Processo n.º 30.690/07, a exemplo da ausência de aprimoramento do sistema de análise de prestação de

---

<sup>4</sup> "Art. 8º Sob pena de nulidade do ato e responsabilização do agente, é vedada, nos convênios, a inclusão, tolerância ou admissão de cláusulas ou condições que prevejam ou permitam: (...) VII - realização de despesas com taxas bancárias, multas, juros ou atualização monetária, inclusive, referentes a pagamentos ou recolhimentos fora dos prazos, exceto as relativas à Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira - CPMF, se for o caso, e manutenção de contas ativas;"


**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

 SECRETARIA DE AUDITORIA  
 SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Fls.:541

Proc.: 1828/13

Rubrica

contas, tendo em vista a falta de rigor no exame dos documentos fiscais apresentados.

6. Por fim, cabe registrar que a avaliação de aspectos inerentes à qualidade dos serviços prestados pelas creches conveniadas foi tratada na auditoria objeto do processo nº 20.440/2012<sup>5</sup>.

7. A definição das Jurisdicionadas levou em consideração, além das deliberações desta Corte, os levantamentos de dados obtidos, na fase do Levantamento Preliminar de Auditoria - LPA, a partir dos Sistemas Discoverer e SISCOEX com base nos gastos com transferências de recursos a instituições privadas sem fins lucrativos, na espécie convênio<sup>6</sup>, registrados nas naturezas de despesa 335039 e 335041 (Instituições Privadas sem fins lucrativos), nos exercícios de 2012 e 2013, conforme Quadros abaixo:

**Quadro 1: Empenhos – Instituições Privadas sem Fins Lucrativos - Convênios – 2012**

Unidade Gestora	Valor (R\$)	Perc.	Acum.
SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO DF	47.717.180,00	41,06%	41,06%
FUNDO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL	23.507.755,25	20,23%	61,29%
SECRETARIA DE ESTADO DE ESPORTES DO DF (*)	19.643.636,45	16,90%	78,19%
SECRETARIA DE EST. DE CULTURA DO DISTRITO FEDERAL	13.512.742,29	11,63%	89,82%
FUNDO DE ARTE E CULTURA DO DISTRITO FEDERAL	8.862.983,68	7,63%	97,44%
SECRETARIA DE EST. DE TURISMO DO DISTRITO FEDERAL	1.868.752,16	1,61%	99,05%
SECRETARIA DE EST. DE TRABALHO DO DISTRITO FEDERAL	480.000,00	0,41%	99,46%
SEC. DE JUSTIÇA, DIR. HUMANOS E CIDADANIA	309.166,00	0,27%	99,73%
SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL(**)	230.490,06	0,20%	99,93%
COMPANHIA URB. DA NOVA CAPITAL DO BRASIL-NOVACAP	59.800,00	0,05%	99,98%
SECRETARIA DE EST. DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO DF	25.000,00	0,02%	100,00%
<b>Total Geral (R\$)</b>	<b>116.217.505,89</b>	<b>100,00%</b>	<b>-</b>

Fonte: SISCOEX e Discoverer (Consulta em 03.11.2013)

(\*) Despesa examinada no Processo n.º 1810/2013 - Gestão dos Centros Olímpicos.

(\*\*) Excluídas despesas referentes a Contratos de Gestão.

**Quadro 2: Empenhos – Instituições Privadas sem Fins Lucrativos - Convênios – 2013**

Unidade Gestora	Valor (R\$)	Perc.	Acum.
SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO DF	56.822.392,62	37,89%	37,89%
FUNDO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL	41.946.223,44	27,97%	65,86%
SECRETARIA DE ESTADO DE ESPORTES DO DF (*)	19.921.970,26	13,28%	79,15%

<sup>5</sup> Processo n.º 20.440/2012: **Objetivo:** Avaliar a qualidade do serviço prestado pelo GDF na área de educação, por meio de creches, à população de 0 a 3 anos. **QA 1:** A política educacional adotada pelo GDF para a educação infantil de 0 a 3 anos está sendo planejada e executada de acordo com diretrizes do PNE e LODF? **QA 2:** O processo de matrícula é impessoal e transparente? **QA 3:** O serviço prestado pelo GDF, por intermédio das creches públicas e conveniadas, atende aos parâmetros mínimos exigidos pelo Ministério da Educação?

<sup>6</sup> No FAC, são firmados contratos de apoio na modalidade de contrapartida obrigatória.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA

SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Fls.:542

Proc.: 1828/13

Rubrica

SECRETARIA DE EST. DE CULTURA DO DISTRITO FEDERAL	11.740.065,87	7,83%	86,98%
FUNDO DE ARTE E CULTURA DO DISTRITO FEDERAL	18.418.710,79	12,28%	99,26%
SECRETARIA DE TURISMO DO DISTRITO FEDERAL	710.880,50	0,47%	99,73%
SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL (**)	300.143,98	0,20%	99,93%
SECRETARIA DE JUSTIÇA, DIR.HUMANOS E CIDADANIA	100.000,00	0,07%	100,00%
<b>Total Geral (R\$)</b>	<b>149.960.387,46</b>	<b>100,00%</b>	

Fonte: SISCOEX (Consulta em 03.11.2013)

(\*) Despesa examinada no Processo n.º 1810/2013 - Gestão dos Centros Olímpicos.

(\*\*) Excluídas despesas referentes a Contratos de Gestão.

8. Com base nos critérios de materialidade e relevância foram selecionadas as seguintes jurisdicionadas: Secretarias de Estado de Educação, de Estado de Cultura (incluído o Fundo de Arte e Cultura, atual Fundo de Apoio à Cultura) e de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda (incluído o Fundo de Assistência Social do DF) que representaram, no exercício de 2012, 80,54% dos gastos com transferências voluntárias no GDF.

9. Considerando que os gastos da Secretaria de Esportes foram examinados em outra fiscalização (Processo n.º 1810/2013), as referidas unidades gestoras totalizaram, no exercício de 2012, 97,44% dos recursos transferidos por meio de convênios a instituições privadas sem fins lucrativos no GDF.

10. Foram solicitadas aos Jurisdicionados informações referentes aos Convênios firmados com entidades privadas sem fins lucrativos, vigentes em 2012 e 2013. As respostas encaminhadas estão consolidadas a seguir:

**Quadro 3: Informações sobre os convênios firmados – respostas às Notas de Auditorias**

Jurisdicionada	Quantidade de Convênios
Secretaria de Estado de Educação do DF	86
Secretaria de Estado de Cultura do DF	27
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda	45

Fonte: Respostas às Notas de Auditoria n.ºs 01, 02 e 03 (respectivamente, PT05, PT06 e PT07)

11. Constam do Quadro a seguir informações sobre os principais gestores das unidades fiscalizadas.



**Quadro 4: Principais Gestores por Secretaria de Estado**

**SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO DF**

Identificação do gestor	CPF	Cargo/Função	Período
Marcelo Aguiar dos Santos Sá	301.571.291-87	Secretário de Estado	28/08/2013 a (...)
Denilson Bento da Costa	380.035.111-00	Secretário de Estado	02/09/2011 a 28/08/2013
Adalberto Mesquita da Fonseca Gonzaga	376.180.911-53	Chefe da Unidade de Administração Geral (UAG)	18/09/2013 (...)
Junia Cristina França Santos Egídio	385.305.701-20		21/10/2011 a 14/03/2013
Adalberto Mesquita da Fonseca Gonzaga	376.180.911-53	Subsecretário da Subsecretaria de Administração Geral	18/09/2013 (...)
Washington Luiz Sousa Sales	143.668.861-20		14/03/2013 a 18/09/2013
Adalberto Mesquita da Fonseca Gonzaga	376.180.911-53	Subsecretário da Subsecretaria de Administração Geral	18/09/2013 a (...)

**SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E TRANSFERÊNCIA DE RENDA DO DF**

Identificação do gestor	CPF	Cargo/Função	Período
Oswaldo Russo de Azevedo	037.357.967-53	Secretário de Estado	04/04/2014 a (...)
Arlete Avelar Sampaio	057.330.141-72		04/01/2011 a 29/01/2012
Raimundo José Albuquerque Filho	516.619.001-78	Secretário de Estado	04/04/2014 a (...)
Carlos Daniel Dell Santo Seidel	896.411.837-53		30/01/2012 a (...)
Vicente Sérgio Brasil Fernandes	379.680.841-72	Chefe da Unidade de Administração Geral (UAG)	04/04/2014 a (...)
Rossi da Silva Araújo	334.263.331-04		05/01/2011 a 25/03/13
Vicente Sérgio Brasil Fernandes	379.680.841-72	Subsecretário da Subsecretaria de Administração Geral (SUAG)	26/03/2013 a (...)
Marlene de Fátima Azevedo Silva	244.942.671-04	Subsecretário da Subsecretaria de Assistência Social (SUBSAS)	13/12/2013 a (...)
Ana Lígia Gomes	152.132.931-15		05/01/2011 a 19/04/2012
Alexandre Valle dos Reis	338.993.041-87		04/07/2012 a 02/10/2012
Adriana Pinheiro Carvalho	709.823.761-20		02/10/2012 a (...)




**SECRETARIA DE ESTADO DE CULTURA DO DF**

Identificação do gestor	CPF	Cargo/Função	Período
Hamilton Pereira da Silva	168.860.701-34	Secretário de Estado	01/01/2011 a (...)
Alexandre Pereira Rangel	583.659.071-00	Chefe da Unidade de Administração Geral (UAG) / Subsecretário de Administração Geral	04/01/2011 a (...)

Fonte: Sistema de Acompanhamento Processual do TCDF (SAP), DODF e Sítios eletrônicos da SE, SEDEST e SECULT/DF  
 Atualizado em 20/10/2014

### 1.3. Contextualização

#### Secretaria de Estado de Educação

12. Com a entrada em vigor da Lei n.º 12.796, de 04.04.13<sup>7</sup>, a Educação Básica tornou-se obrigatória e gratuita a partir dos 4 (quatro) até aos 17 (dezessete) anos de idade. De acordo com o Ministério da Educação, as redes públicas de ensino têm o prazo até 2016 para atender a essa obrigatoriedade<sup>8</sup>.

13. A Educação Infantil é a primeira etapa da Educação Básica sendo ofertada em creches, para crianças de 0 a 3 anos de idade, e em pré-escola, para crianças de 4 a 5 anos de idade. Segundo as Diretrizes Curriculares Nacionais, creches e pré-escolas constituem-se, portanto, em estabelecimentos educacionais públicos ou privados que educam e cuidam de crianças de zero a cinco anos de idade por meio de profissionais com a formação específica, legalmente determinada. Superam-se, assim, as funções de cunho unicamente de assistência social<sup>9</sup>.

14. Desde março de 2011 a Secretaria de Educação passou a ser a única responsável pela coordenação dos convênios com creches privadas que atendem cerca de 9.000 crianças de 0 a 5 anos no Distrito Federal em 44 unidades. Anteriormente essa responsabilidade também era suportada pela Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda (SEDEST)<sup>10 e 11</sup>.

<sup>7</sup> Altera a Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências.

<sup>8</sup> [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=18563](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=18563)

<sup>9</sup> [http://www.se.df.gov.br/?page\\_id=193](http://www.se.df.gov.br/?page_id=193)

<sup>10</sup> [http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2011/03/11/interna\\_cidadesdf,242050/secretaria-de-educacao-assume-creches-para-criancas-de-0-a-5-anos.shtml](http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2011/03/11/interna_cidadesdf,242050/secretaria-de-educacao-assume-creches-para-criancas-de-0-a-5-anos.shtml)

<sup>11</sup> Decisão nº 6248/07: "...II - solicitar ao Excelentíssimo Sr. Governador do Distrito Federal a adoção de medidas no sentido de que, à exceção do atendimento às crianças em risco pessoal, social ou nutricional, os demais atendimentos sejam efetuados por meio de creches e Pré-Escolas da Rede Pública ou conveniada com a Secretaria de Educação, em face do disposto no art. 89 da Lei nº 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB”



15. Em 2013, apenas 900 crianças eram atendidas nas creches públicas. Para ampliar o atendimento, o Governo do Distrito Federal repassou créditos adicionais para a Secretaria de Educação, no valor total de R\$ 40 milhões, para serem investidos na construção de 36 creches públicas até o final de 2013. Cada creche tem o custo previsto de R\$ 2,6 milhões. O Governo Federal participará com R\$ 1,4 milhão, com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e o restante será de responsabilidade do GDF. Até o final de 2014, o Governo pretende construir cerca de 111 creches públicas. No total, serão investidos R\$ 144,15 milhões nas obras<sup>12</sup>.

### **Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda do Distrito Federal (SEDEST) e Fundo de Assistência Social do DF (FAS/DF)**

16. A Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda do Distrito Federal (SEDEST) é responsável pela gestão das políticas de Assistência Social, Transferência de Renda e de Segurança Alimentar e Nutricional no âmbito do DF. A responsabilidade da SEDEST alcança a execução de programas e projetos de inclusão social e produtiva.

17. O objetivo primordial da SEDEST visa garantir e efetivar o direito à proteção social para a população em situação de vulnerabilidade e risco social, por meio da oferta de serviços e benefícios que contribuam para o desenvolvimento social no DF.

18. Dentre os serviços prestados pela SEDEST, destacam-se: a) Serviço da Convivência e Fortalecimento de Vínculos; b) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família; c) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos; d) Serviço de proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência e suas famílias; e) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua; f) Serviço Especializado às Pessoas em Situação de Discriminação Sexual, Racial e Religiosa; g) Serviço Especializado de Abordagem Social; h) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências; i) Serviço de Acolhimento Institucional.

19. Esses serviços são prestados nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), nos Centros de Convivências (COSES), nos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), Centro Especializado para População de Rua (Centro Pop), Centro de Atenção Psicossocial (CAPS), Restaurantes Comunitários e em entidades socioassistenciais conveniadas com a SEDEST.

20. Grande parte dos recursos destinados aos serviços desenvolvidos pela SEDEST são gerenciados por meio do Fundo de Assistência Social do Distrito

<sup>12</sup> <http://www.destakjornal.com.br/noticias/brasil/df-destina-r-40-milhoes-para-construcao-de-creches-184655/>



Federal-FAS/DF. A gestão do FAS/DF<sup>13</sup> compete ao titular da SEDEST, sob supervisão e fiscalização do Conselho de Assistência Social do DF (CAS/DF).

21. O FAS/DF foi instituído pela Lei Complementar n.º 08/1995 e regulamentado pelo Decreto n.º 18.366/1997. Trata-se de um mecanismo especial de captação de receitas vinculadas à realização de ações relevantes de Assistência Social no âmbito do Distrito Federal.

22. A transferência de recursos do FAS/DF para instituições privadas sem fins lucrativos pode ser efetuada por meio de convênios, obedecida a legislação vigente sobre a matéria e os critérios estabelecidos pelo CAS/DF. A assinatura desses convênios compete ao titular da SEDEST e ao gestor do FAS/DF, quando for o caso.

23. O repasse de recursos para entidades e organizações de assistência social não governamentais depende de prévia inscrição destas no CAS/DF, de registro no Conselho Nacional de Assistência Social CNAS e de comprovação do título de utilidade pública no Distrito Federal, bem como de outros documentos previstos na legislação específica.

#### **Secretaria de Estado de Cultura do Distrito Federal e Fundo de Apoio à Cultura (FAC/DF)**

24. De acordo com o sítio eletrônico<sup>14</sup>, compete à Secretaria de Cultura: criar, manter, preservar, estimular e apoiar direta e/ou indiretamente bibliotecas, centros de ação cultural, museus, arquivos, teatros, salas de espetáculos, orquestras, coros, cinemas e outros afins relacionados à área de cultura; formular e executar a política cultural do Distrito Federal; propiciar meios de acesso à cultura, através da manutenção dos bens, espaços e instituições culturais do Distrito Federal.

25. Também inclui a competência da Secretaria de Cultura incentivar a produção cultural do Distrito Federal, por meio do Fundo da Arte e da Cultura (FAC) (atual Fundo de Apoio à Cultura); incentivar os programas de valorização e profissionalização dos artistas e técnicos do Distrito Federal; promover e incentivar festivais, seminários, temporadas e programas de intercâmbio cultural, artístico e científico; promover, apoiar e patrocinar eventos de cunho artístico e cultural da cidade e Região Integrada de Desenvolvimento do Entorno; programar, coordenar, organizar, executar e fiscalizar anualmente o Festival de Brasília do Cinema Brasileiro, direta ou indiretamente; adquirir, arrendar, manter ou administrar teatros, cinemas, galerias, museus, bibliotecas, orquestras, salas de espetáculos e outros espaços de apresentações culturais.

<sup>13</sup> <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/financiamento/fundos-da-assistencia-social>

<sup>14</sup> <http://www.sc.df.gov.br/sobre-a-secretaria/a-secretaria/competencias-da-secretaria.html>



26. O Fundo de Apoio à Cultura (FAC)<sup>15</sup>, criado em 1991 e alterado pela Lei Complementar 267 de 1999, é o principal instrumento de fomento às atividades artísticas e culturais da Secretaria de Cultura do DF que oferece apoio financeiro a fundo perdido e seus projetos são selecionados por Editais públicos. Por meio do FAC, são produzidos filmes, peças de teatro, CDs, DVDs, livros, exposições, oficinas e inúmeras circulações artísticas em todo o DF.

27. Examinando-se as despesas da Secretaria de Cultura no SISCOEX, no exercício de 2012, destacam-se gastos relacionados ao incentivo e o apoio a manifestações culturais diversas, tais como: a) festivais, seminários, temporadas e programas de intercâmbio cultural, artístico e científico; b) eventos de cunho artístico e cultural da cidade e do entorno.

28. Os incentivos e apoios por meio dos recursos do FAC estão sendo suportados por meio de contratos fundamentados no Decreto nº 31.414/2010, alguns com natureza de convênio, conforme será tratado nos Achados desta Auditoria.

#### 1.4. *Objetivos*

##### 1.4.1. **Objetivo Geral**

29. O Objetivo Geral da Auditoria é examinar a regularidade e a transparência da gestão dos convênios firmados pelo Governo do Distrito Federal com instituições privadas sem fins lucrativos no período de 2012 e 2013.

##### 1.4.2. **Objetivos Específicos**

30. Os objetivos específicos foram definidos na forma de Questões de Auditoria, conforme consta da Matriz de Planejamento (PT01 – fls. 19/21):

- a) Questão 01: A seleção das entidades e a celebração dos convênios atendem à legislação?
- b) Questão 02: A execução dos convênios, a contabilização e as prestações de contas atendem à legislação?
- c) Questão 03: Há transparência quanto à divulgação de informações dos convênios firmados, das prestações de contas e dos resultados obtidos?

#### 1.5. *Escopo*

31. Tendo em conta a materialidade dos valores envolvidos, o escopo desta Fiscalização abrange a aplicação das Questões de Auditoria aos Convênios vigentes nos exercícios de 2012 e 2013, firmados no âmbito das Secretarias de Estado de Educação, de Cultura e de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda.

<sup>15</sup> [http://www.fac.df.gov.br/?page\\_id=61](http://www.fac.df.gov.br/?page_id=61)



### 1.6. Montante Fiscalizado

32. O Quadro a seguir apresenta, em ordem decrescente, os gastos na natureza de despesa 335039 e 335041<sup>16</sup>, durante os exercícios de 2012 e 2013.

#### Quadro 5: Empenhos a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos (335039/335041) – 2012/2013

Unidade Gestora	2012 (R\$)	2013 (R\$)
SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO DF	47.717.180,00	56.822.392,62
FUNDO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL	23.507.755,25	41.946.223,44
SECRETARIA DE ESTADO DE ESPORTES DO DF (*)	19.643.636,45	19.921.970,26
FUNDO DE ARTE E CULTURA DO DISTRITO FEDERAL	8.862.983,68	18.418.710,79
SECRETARIA DE EST. DE CULTURA DO DISTRITO FEDERAL	13.512.742,29	11.740.065,87
SECRETARIA DE EST. DE TURISMO DO DISTRITO FEDERAL	1.868.752,16	710.880,50
SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL (**)	230.490,06	300.143,98
SECRETARIA DE EST. DE TRABALHO DO DISTRITO FEDERAL	480.000,00	-
SEC. DE JUSTIÇA, DIR. HUMANOS E CIDADANIA	309.166,00	100.000,00
COMPANHIA URB. DA NOVA CAPITAL DO BRASIL-NOVACAP	59.800,00	-
SECRETARIA DE EST. DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO DF	25.000,00	-
Total por Exercício (R\$)	116.217.505,89	149.960.387,46
<b>Total Geral (R\$)</b>	<b>266.177.893,35</b>	

Fonte: SISCOEX (Consulta em 03.11.13)

(\*) Despesa examinada no Processo n.º 1810/2013 - Gestão dos Centros Olímpicos.

(\*\*) Excluídas despesas referentes a Contratos de Gestão.

### 1.7. Metodologia

33. Informações iniciais acerca dos convênios e contratos de apoio financeiro foram solicitadas por meio de Notas de Auditoria.

34. Foram definidas amostras aleatórias de processos, de origem e de prestação de contas. A seguir, os processos examinados nas respectivas secretarias:

#### Quadro 6: Processos analisados

UG	Conveniente/Contratada	Processo	Conveniente/Contratada	Processo
FAC	400 Filmes	150.000.941/2013	Instituto Colmeia	150.002.701/2012
	Arte Viva Produções	150.000.480/2013	Karibu Cinema	150.003.274/2011
	Bloco A Promoção Eventos Culturais	150.003.179/2011	Ossos do Ofício	150.001.696/2012
	C.C. Ferrock	150.002.587/2012	Traços Aéreos	150.003.423/2011

<sup>16</sup> Manual de Planejamento e Orçamento da Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal – exercício 2013, pág. 129, disponível em <http://www.seplan.df.gov.br>, consulta em 25.04.13: Elemento de Despesa: 39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica; 41 – Contribuições.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

e-DOC 89D7646A  
Proc 1828/2013

Fls.:549

Proc.: 1828/13

Rubrica

	E.D. Noara Beltrami	150.000.484/2013	Edital de Chamamento Público	150.002.098/2012
	Grupo Via Sacra ao Vivo de Planaltina	150.000.461/2013	Edital de Chamamento Público	150.000.432/2012
SE	Associação dos Moradores do Projeto Lúcio Costa	464.000.057/2013	Obra Social Nossa Senhora de Fátima	474.000.754/2013
		464.000.092/2012	Tia Angelina	080.000.470/2010
		464.000.293/2012		080.003.726/2010
	080.000.066/2010	468.000.065/2013		
	Associação Maria de Nazaré	080.003.688/2010	468.000.150/2013	
		470.000.036/2013	468.000.412/2012	
		470.000.189/2012	Centro Comunitário São Lucas (CECOSAL)	462.000.086/2013
		470.000.203/2013		462.000.107/2013
	462.000.706/2012	462.000.581/2013		
	Casa da Criança e do Adolescente	080.000.538/2011	080.000.542/2011	
		080.001.341/2011	462.000.581/2013	
		462000453/2013	462.000.632/2012	
		462.000.454/2013	462.000.771/2012	
	Lar da Criança Padre Cícero	474.000.033/2012	462.001.005/2012	
		474.000.034/2013	462.001.437/2012	
474.000.349/2012				
SEC	Cooperativa Trilhas e Mundos	150.003.504/2011	Instituto Nubia Santana	150.001.476/2012
	Grupo Via Sacra ao Vivo de Planaltina	150.000.345/2013	Instituto Terceiro Setor - ITS	150.002.313/2012
	Instituto Brasileiro de Integração	150.000.346/2013	Ossos do Ofício	150.003.029/2012
	Instituto Colmeia	150.000.353/2013		150.002.858/2011
	Instituto Cultural e Social Brasil Vivo	150.000.350/2013	Sociedade Civil Memorial JK	150.003.578/2012
SEDEST	Caminho de Luz	380.000.023/2011	Irmão Jorge	380.002.785/2009
		380.000.336/2012		380.000.326/2012
		380.002.734/2009	OSSI	380.000.294/2012
	Casa de Ismael	380.001.110/2013	Pró – Vida Estruturada	380.000.327/2012
	Centro Comunitário São Lucas (CECOSAL)	380.000.090/2011		380.002.572/2009
		380.000.295/2012	Santa Izabel	380.002.2485/2009



		380.002.387/2009		
--	--	------------------	--	--

Fonte: SE, SEDEST, SEC e FAC

35. Conhecidas as particularidades de cada tipo de processo, procedeu-se à realização de visitas *in loco* para verificar a execução dos ajustes. As visitas às entidades credenciadas tiveram como escopo verificar o cumprimento das metas de atendimento e as principais despesas que constam dos planos de trabalho e concentraram-se nos convênios da SEDEST e SE, em virtude da natureza continuada dos mesmos.

#### Quadro 7: Entidades visitadas

Entidade	Convênio	UG	Data da visita
Nossa Senhora de Fátima	31/2013	SE	01/10/2013
Padre Cícero	29/2013	SE	01/10/2013
Centro Comunitário São Lucas (CECOSAL)	25/2010	SEDEST	02/10/2013
	15/2013	SE	02/10/2013
Casa da Criança e do Adolescente (CACRIA)	45/2013	SE	03/10/2013
	16/2013	SE	03/10/2013
Tia Angelina	01/2013	SEDEST	03/10/2013
	32/2010	SEDEST	03/10/2013
Casa de Ismael	32/2010	SEDEST	03/10/2013
Integridade	39/2010	SEDEST	03/10/2013
Irmão Jorge	59/2010	SEDEST	03/10/2013

36. Para verificar a regularidade dos vínculos, informações dos CPFs dos dirigentes das entidades que firmaram ajustes com as Secretarias foram utilizadas para efetuar cruzamento com os dados da RAIS e do SIGRH.

37. Documentos gerados e obtidos durante a realização dos trabalhos foram digitalizados e identificados nos respectivos papéis de trabalho vinculados ao sistema eletrônico e-TCDF. Cópia dos documentos em resolução mais elevada (PTs 05, 06, 07 e 08) foi gravada em DVD e anexada aos autos (fls. 82). A folha com a identificação de todos os papéis de trabalho consta do PT00.

#### 1.8. Critérios de Auditoria

38. A seguir, principais normas aplicáveis ao objeto em exame, sem prejuízo de identificação posterior de outros normativos reguladores.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA

SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Fls.:551

Proc.: 1828/13

Rubrica

**Quadro 8: Legislação e Normas Aplicáveis**

<b>Norma</b>	<b>Objeto</b>
Lei nº 4.320/1964	Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do DF.
Lei distrital n.º 4.895/2012.	Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2013
Decreto n.º 34.094/2012	Regulamenta o art. 29 da Lei nº 4.895, de 26 de julho de 2012
Decreto nº 32.598/2010	Dispõe sobre normas de Planejamento, Orçamento, Finanças, Patrimônio e Contabilidade do Distrito Federal, e dá outras providências.
Lei n.º 8.666/1993.	Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública.
Lei distrital nº 4.049/2007	Dispõe sobre a concessão de subvenção social e o auxílio para investimentos a entidades com personalidade jurídica de direito privado.
Lei distrital n.º 4.876/2012	Dispõe sobre a colaboração de interesse público do Distrito Federal com entidades religiosas prevista no art. 18, I, da Lei Orgânica do DF.
Lei distrital nº 4.990/2012	Regula o acesso a informações no Distrito Federal previsto no art. 5º, XXXIII, no art. 37, § 3º, II, e no art. 216, § 2º, da Constituição Federal e nos termos do art. 45, da Lei federal nº 12.527, de 18/11/2011.
Instrução Normativa/ CGDF nº 01/2005	Disciplina a celebração, o emprego de recursos e a correspondente prestação de contas de convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres, pelos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal tendo como objetivo a execução de programa, projeto ou atividade de interesse recíproco, e dá outras providências.
Decreto nº 34.276/2013	Regulamenta a Lei nº 4.990, de 12 de dezembro de 2012, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do §3º do art. 37 e no §2º do art. 216, todos da Constituição Federal de 1988.
Decreto nº 34.032/2012	Institui o Conselho de Transparência e Controle Social do Distrito Federal

**SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO DF**

<b>Norma</b>	<b>Objeto</b>
Lei nº 9.394/96	Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.
Decreto n.º 31.195/2009	Regimento Interno da SE
Decreto n.º 33.869/2012	Dispõe sobre a estrutura administrativa da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, e dá outras providências.
Portaria SE nº 42/2013	Uniformiza os procedimentos relativos à supervisão, à fiscalização e à gestão de contratos, de convênios, de termos de cooperação e de outros ajustes em geral celebrados pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal.
Portaria SE nº 43/2013	Disciplina a indicação dos servidores que serão designados como executores para o acompanhamento, a fiscalização e a supervisão da execução dos convênios formalizados entre a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal e as Instituições Comunitárias, Confessionais ou Filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de Educação Infantil.

**SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E TRANSFERÊNCIA DE RENDA DO DF**

<b>Norma</b>	<b>Objeto</b>
Lei 8.742/1993	Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.
Lei Complementar distrital nº 08/1995	Institui o Fundo de Assistência Social do Distrito Federal - FAS/DF
Decreto nº 18.366/1997	Regulamenta o Fundo de Assistência Social do Distrito Federal FAS/DF, criado pela Lei Complementar nº 08/1995.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA

SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Fls.:552

Proc.: 1828/13

Rubrica

Decreto nº 20.194/1999	Altera dispositivo do Decreto nº 18.366/1997
Lei distrital nº 997/1995	Dispõe sobre a criação do Conselho de Assistência Social do Distrito Federal e dá outras providências
Lei distrital nº 4.198/2008	Altera a Lei nº 997, de 29 de dezembro de 1995, para modificar o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal e dá outras providências.
Resolução nº 53/2012	Dispõe sobre a aprovação da proposta orçamentária do Fundo de Assistência Social do Distrito Federal – FAS/DF, para o exercício de 2013, apresentada pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda – SEDEST.
Lei distrital nº 4.176/2008	Dispõe sobre a Política de Assistência Social do Distrito Federal, institui o Sistema Único de Assistência Social no Distrito Federal e dá outras providências.
Decreto nº 28.026/2007	Aprova o Regimento Interno da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Trabalho do Distrito Federal, e dá outras providências.
Decreto nº 28.987/2008	Cria a Secretaria de Estado de Trabalho do Distrito Federal, e dá outras providências.
Decreto nº 29.003/2008 (*)	Dispõe sobre a estrutura administrativa da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda do Distrito Federal, e dá outras providências.

(\*) Alterado pelos Decretos nºs 29.168/2008, 29.635/2008, 29.969/2009, 30.024/2009, 30.614/2009, 31.806/2010, 31.939/2010, 31.940/2010, 32.133/2010, 32.162/2010, 32.286/2010, 32.304/2010, 32.289/2010, 32.363/2010, 32.409/2010, 32.570/2010.

**SECRETARIA DE ESTADO DE CULTURA DO DF**

<b>Norma</b>	<b>Objeto</b>
Lei Complementar distrital nº 267/1999 (**)	Dispõe sobre a criação de Programa de Apoio à Cultura - PAC
Decreto nº 32.587/2010	Aprova o Regimento Interno da Secretaria de Estado de Cultura do Distrito Federal e dá outras providências.
Decreto nº 31.414/2010 (***)	Aprova o Regulamento do Fundo de Apoio à Cultura e o Regimento Interno do Conselho de Administração do Fundo de Apoio à Cultura e dá outras providências

(\*\*) Alterado pelas Leis Complementares nºs 389/2001, 695/2004 e 782/2008

(\*\*\*) Alterado pelos Decretos nºs 31.660/2010 e 34.122/2013

39. Importante ressaltar que a Matriz de Planejamento, constante às fls. 19/21, apresenta os critérios adotados para análise de cada item de verificação no âmbito de cada uma das Questões de Auditoria.



### 1.9. Avaliação de Controle Interno

40. Com o objetivo de orientar a extensão dos testes a serem realizados durante a Fiscalização procedeu-se à Avaliação do Controle Interno e ao exame do Risco da Auditoria. Nessa fase, foram aplicados questionários nas unidades diretamente vinculadas ao objeto da Fiscalização, em conformidade com o Manual de Auditoria do TCDF.

41. Os procedimentos para a aplicação dos questionários consideraram duas fases. Na primeira, as respostas foram obtidas por meio de consultas aos sistemas internos do TCDF. Por fim, as respostas foram oriundas de entrevistas efetuadas com os titulares dos setores das Secretarias que têm vínculo direto com o objeto da fiscalização.

42. De acordo com o exame das normas que estruturam as secretarias envolvidas, e em decorrência das entrevistas efetuadas quando da apresentação dos trabalhos, foram definidos os principais setores cujas atribuições estão diretamente vinculadas ao escopo da Auditoria:

#### Quadro 9: Setores Avaliados por Jurisdicionada

Jurisdicionada	Setores
Secretaria de Educação	Gerência de Convênios, Gerência de Procedimentos Licitatórios e Gerência de Prestação de Contas
Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda	Unidade de Controle Interno, Diretoria de Contratos e Convênios, Subsecretaria de Assistência Social (Coordenações – Análise dos Planos de Trabalho) e Subsecretaria de Assistência Social (Executores dos Convênios)
Secretaria de Cultura	Diretoria de Gestão de Convênios e Contratos, Diretoria de Cidadania e Diversidade Cultural e Diretoria de Promoção Cultural

Fonte: Levantamento Preliminar de Auditoria

43. A tabulação das informações prestadas está consolidada no Quadro a seguir:

#### Quadro 10: Consolidação dos Aspectos Avaliados – Fases Interna e Externa

##### SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO DF

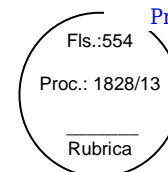
Avaliação do Controle Interno	Fraco	Adequado	Forte	N/A	Total
Quantidade de Itens de Avaliação	15	7	31	4	57
Percentual	26,32%	12,28%	54,39%	7,02%	100,00%

Fonte: Questionários aplicados *in loco*

##### SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E TRANSFERÊNCIA DE RENDA DO DF

Avaliação do Controle Interno	Fraco	Adequado	Forte	N/A	Total
Quantidade de Itens de Avaliação	31	5	32	6	74
Percentual	41,89%	6,76%	43,24%	8,11%	100,00%

Fonte: Questionários aplicados *in loco* - (PT03 – associado ao Sistema e-TCDF)



**SECRETARIA DE ESTADO DE CULTURA DO DF**

Avaliação do Controle Interno	Fraco	Adequado	Forte	N/A	Total
Quantidade de Itens de Avaliação	26	12	19	0	57
Percentual	45,61%	21,05%	33,33%	0,00%	100,00%

Fonte: Questionários aplicados *in loco*

44. Na fase de levantamento preliminar, o exame das respostas obtidas permite classificar os sistemas de controles internos das Secretarias visitadas em “*fraco*”, “*adequado*” e “*forte*”, de acordo com o percentual atribuído, para fins de análise da extensão dos Testes de Auditoria.

45. Dessa forma, concluiu-se que na Secretaria de Estado de Cultura o sistema de controles internos foi considerado “*fraco*”, ou seja, não há um “*bom sistema de controle interno que previna ou detecte, em tempo hábil, erros e irregularidades relevantes.*”<sup>17</sup>

46. Nas Secretarias de Estado de Educação e de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda as respostas aos itens demonstraram a existência de um “*forte*” sistema de controle interno, com maior proporção de itens fracos na última.

47. A avaliação inicial foi corroborada pelos achados de auditoria. Não obstante a presença de falhas generalizadas no controle dos convênios, verifica-se a ocorrência de situações irregulares com maior frequência na Secretaria de Estado da Cultura.

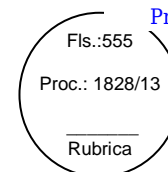
48. Nesse contexto, cabe ressaltar que dentre os órgãos fiscalizados apenas a SEC **não** dispõe de Unidade de Controle Interno, em que pese ser responsável pela gestão de convênios com diferentes objetos e de alta complexidade e risco. O Decreto nº 32.752/2011<sup>18</sup> estabelece que “***deverá ser prevista na nova estrutura organizacional e no regimento interno de cada Secretaria de Estado, Unidade de Controle Interno composta por servidores da carreira Auditoria de Controle Interno do Distrito Federal.***” (art. 1º). Registra-se, que referida desconformidade, será objeto de proposição ao egrégio Plenário.

49. Impende também destacar que compete às Unidades de Controles Interno, dentre outras, “*orientar gestores quanto à utilização e prestação de contas de recursos transferidos a entidades públicas e privadas, por meio de convênios, acordos, termos de parceria e instrumentos congêneres*”<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Manual de Auditoria do TCDF, Título II, Capítulo IV, seção 4.9, pg. 2/4

<sup>18</sup> Dispõe sobre a criação de unidades de controle interno e dá outras providências.

<sup>19</sup> Art. 3º, inciso IV, do Decreto nº 34.367/2013, que dispõe sobre as competências das Unidades de Controle Interno.



## 2 Resultados da Auditoria

*QA 1 – A seleção das entidades e a celebração dos convênios atendem à legislação?*

*Convênios têm sido firmados nas Secretarias de Estado de Cultura e de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda sem a utilização de Edital de Chamamento Público, instrumento que permite maior transparência na escolha de entidades e contribui para a seleção de proponentes com melhor qualificação técnica e operacional para o desempenho das atividades. Na Secretaria de Educação, somente a partir do final de 2012 foi utilizado o Edital de Chamamento Público para selecionar as instituições interessadas no atendimento de crianças em creches.*

*No Fundo de Apoio à Cultura verificou-se que, apesar do uso de Edital de Chamamento Público, há adoção de critérios subjetivos de seleção, que chegam a representar cerca de 60% do total de pontos possíveis. Em consequência, os Pareceres do Conselho de Cultura, quanto ao mérito cultural dos projetos, são desprovidos de fundamentos objetivos de apreciação.*

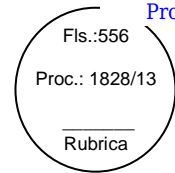
*Alguns Convênios firmados no âmbito da Secretaria de Cultura não demonstram interesse recíproco, o que desvirtua a utilização do instituto. Examinando-se os objetos propostos, constata-se que se referem a serviços que deveriam ser submetidos ao procedimento licitatório previsto na Lei n.º 8.666/93. Reiterados Pareceres da Procuradoria Geral do Distrito Federal (PGDF) apresentam manifestação contrária à celebração de Convênios.*

*Com relação aos repasses de recursos do Fundo de Apoio à Cultura (FAC), normatizados, à época desta fiscalização, por meio do Decreto n.º 31.414/2010<sup>20</sup>, constataram-se dois tipos de irregularidades: a) há contratos de repasse cujas metas propostas caracterizam o interesse mútuo, portanto, deveriam ter sido firmados por meio de convênios; b) há outros ajustes que se referem a serviços passíveis de submissão ao procedimento licitatório regular previsto na Lei de Licitações.*

*Os exames dos Planos de Trabalho e das Propostas Culturais demonstram que não tem havido verificação, por parte das respectivas Secretarias, da compatibilidade dos custos propostos com os preços praticados no mercado. Alguns documentos têm apresentado valores globais, sem detalhamento dos custos, o que dificulta o exame da compatibilidade.*

---

<sup>20</sup> Após os trabalhos de campo desta fiscalização, foi publicado o Decreto n.º 34.785, de 1º de novembro de 2013, que revogou o Decreto n.º 31.414/2010.



### 2.1.1 Achado 01 – Ausência de Edital de Chamamento Público

#### *Critério*

(i) Transparência e publicidade dos procedimentos de seleção; (ii) Seleção de entidades em função da qualificação técnica e operacional devidamente mensurada.

#### *Análises e Evidências*

50. No Distrito Federal, a transferência de recursos mediante convênios está normatizada por meio da Instrução Normativa n.º 01/2005 da então Corregedoria Geral do Distrito Federal (IN 01/2005).

51. A Instrução Normativa não exige a adoção de Chamamento Público para a seleção de entidades sem fins lucrativos que se propõem a firmar convênio com a Administração Pública Distrital. No entanto, a utilização desse instrumento visa garantir os princípios da impessoalidade e da isonomia, além de permitir maior transparência e publicidade do processo seletivo e, essencialmente, contribuir para a aferição de forma objetiva da qualificação técnica e da capacidade operacional das entidades proponentes.

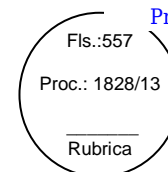
52. No âmbito da Administração Federal, a exigência de Edital de Chamamento Público para a seleção de entidades sem fins lucrativos consta do art. 4º do Decreto n.º 6.170/2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse:

*“Art. 4.º A celebração de convênio ou contrato de repasse com entidades privadas sem fins lucrativos será precedida de chamamento público a ser realizado pelo órgão ou entidade concedente, visando à seleção de projetos ou entidades que tornem mais eficaz o objeto do ajuste.” (grifou-se)*

53. A fiscalização constatou que a publicação de edital de Chamamento Público para celebração de convênios ainda não é um procedimento comum adotado por todos os órgãos e fundos do GDF, conforme evidenciado a seguir, comprometendo a seleção das entidades.

#### Secretaria de Educação

54. Na Secretaria de Educação, os processos analisados relativos ao início do exercício de 2012 demonstram que não foi utilizado o Edital de Chamamento Público para selecionar as entidades com interesse no atendimento de crianças em creches e pré-escolas.



55. O procedimento adotado compreendia a solicitação da entidade para a formalização do ajuste e a análise da documentação, de acordo com os critérios previstos (PT05, pág. 04, 1915 e 1935)<sup>21</sup>.

56. A partir do final de 2012 foram publicados Editais de Chamamento Público (PT05, págs. 1916 e 2014). No entanto, considerando que há grande demanda representada pelas crianças e pouca oferta de entidades devidamente capacitadas para a prestação de serviços de creches, com estrutura física e propostas pedagógicas que permitam o credenciamento, o Edital de Chamamento Público, na Secretaria de Educação, pouco contribuiu para a seleção de entidades em função, exclusivamente, da qualificação técnica e operacional, pois não há competição entre as creches em determinadas regiões administrativas. Na prática, para ser selecionada, basta que a instituição cumpra os requisitos previstos nas normas e orientações pedagógicas editadas pela Secretaria.

#### Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda

57. Os convênios firmados na Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda não são precedidos de Edital de Chamamento Público (PT06).

58. A entidade proponente apresenta ofício à SEDEST, acompanhada de documentação e de Plano de Trabalho, solicitando a assinatura de Convênio (PT 06, pág. 1426). A SEDEST examina a documentação e emite Parecer, de acordo com os critérios previstos na Lei Orgânica de Assistência Social (Lei n.º 8.742/1993) e na Lei Distrital n.º 4.176/2008, que dispõe sobre a Política de Assistência Social do Distrito Federal (PT06, págs. 1447 e 1448). Periodicamente a Secretaria edita normativos que estabelecem os parâmetros de conveniamento, o custeio e os valores mensais de referência, por serviço sócio assistencial e vaga. Em vigor, atualmente, a Portaria n.º 31<sup>22</sup>, de 20 de maio de 2013.

59. Os processos examinados na SEDEST demonstram que a PGDF tem apresentado sugestões para que as seleções das entidades fossem precedidas de Edital de Chamamento Público (PT06, pág. 2142).

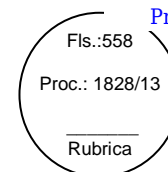
*“Preliminarmente, observa-se que não foi realizado o chamamento público, conforme preconizado no art. 7º da Portaria nº 126/2008/SEDEST<sup>23</sup>, que assim prevê:*

*Art. 7º - A execução descentralizada de programas sociais de atendimento*

<sup>21</sup> Os papéis de trabalho estão associados ao sistema eletrônico e-TCDF.

<sup>22</sup> [http://www.tc.df.gov.br/SINJ/DetalhesDeNorma.aspx?id\\_Norma=74403](http://www.tc.df.gov.br/SINJ/DetalhesDeNorma.aspx?id_Norma=74403)

<sup>23</sup> Não obstante a revogação deste normativo, a Portaria nº 31/2013, em vigor, dispõe que “o processo seletivo para implantação e/ou ampliação de serviços da rede socioassistencial complementar será realizado mediante Chamamento Público, considerando o prévio diagnóstico da demanda.” (art. 6º)



*direto ao público, bem como aqueles voltados para assegurar a qualidade dos serviços e o alcance dos objetivos propostos na execução de Ações de Proteção Básica e de Proteção Social Especial na área da assistência social, **será precedida de Edital de Chamamento para Seleção Pública de Entidades, para fins de assinatura dos convênios, ajustes e contratos de repasse e instrumentos congêneres.***” (grifos do original)

60. Informações obtidas no âmbito da SEDEST apontam para a possibilidade de adoção do procedimento de chamamento público.

### Secretaria de Cultura

61. A Secretaria de Cultura também não tem adotado o Edital de Chamamento Público para a seleção das entidades convenientes (PT 07). Da mesma forma, a PGDF tem alertado a Secretaria de Cultura da necessidade de Chamamento Público para a seleção de entidades com interesse na celebração de convênios (PT07, pág. 1347):

*“(...) há situações em que pode concorrer, objetivamente, o interesse de vários particulares pela parceria com o ente público e, nessa hipótese, os princípios da isonomia, da impessoalidade e da moralidade, além do regime republicano, independentemente de qualquer outra norma constitucional ou legal, obrigam a licitação pública adaptada à realidade do fomento, salvo se houver justificativas para a inviabilidade de competição.*

**2. Não há notícia sobre a existência de prévio chamamento público, nem as razões pelas quais não foi realizado. Também não há justificativas idôneas para configurar hipótese de inexigibilidade art. 25, caput, Lei n.º 8.666/93), considerando não ter sido demonstrado que apenas a entidade proponente seria capaz – por algum motivo específico – de realizar o evento.”** (grifou-se)

62. Com relação aos recursos do Fundo de Apoio à Cultura, apesar de formalmente não firmar convênios, há a adoção do Edital de Seleção Pública para assinatura de “contratos” com proponentes que demonstram interesse no desenvolvimento de projetos culturais (PT08, págs. 247 e 571).

63. Cabe destacar que no âmbito da Secretaria de Cultura, além da inexistência do procedimento de chamamento público, grande parte dos recursos repassados a eventos culturais são decorrentes de emendas parlamentares destinadas a entidades previamente designadas. Ilustrando tal cenário, Quadro obtido junto à Diretoria de Gestão de Convênios e Contratos demonstra que 80% dos ajustes firmados, com *status* em “**Aberto**”, foram oriundos de emendas parlamentares, o que representa 80% dos recursos empregados pela Secretaria para celebração deste tipo de ajuste (PT11).


**Quadro 11: Convênios que empregaram, total ou parcialmente, recursos provenientes de emendas parlamentares.**

Entidades	Projeto	nº Conv.	Recursos Provenientes	Valor (R\$)	Valor Total (R\$)
Ossos do Ofício - Confraria das Artes	5º O Maior São João do Cerrado	03/2011	Emenda / Secut	2.010.784,00	27.606.537,68
Associação Esportiva, Cultural e Social Estruturação - Grupo GLBT	14º Parada Gay	04/2011	Emenda	156.700,00	
Cooperativa dos Operários das Artes no DF-Copa	Ecolendas	11/2011	Emenda	223.000,00	
Memorial JK	Manutenção e conservação do JK	01/2012	Emenda / Secut	1.700.000,00	
Grupo Via Sacra ao Vivo	Semana Santa em Planaltina	02/2012	Emenda	1.278.783,12	
Instituto Cultura Educacional e Profissionalizante de Pessoas com Deficiência do Brasil - ICEP Brasil	Via Sacra de Taguatinga	03/2012	Emenda	550.100,00	
Instituto Terceiro Setor - ITS	1ª Bienal Brasil do Livro e da Leitura	04/2012	Emenda	1.111.800,00	
Instituto Brasileiro de Integração - IBI	Festa dos Padroeiros São Jorge São Expedito	05/2012	Emenda	625.452,05	
Instituto Terceiro Setor - ITS	Festival Internacional de Cinema de Brasília – BIFF	06/2012	Emenda	122.800,00	
Instituto Núbia Santana	Pedra do Mal	07/2012	Emenda	628.078,75	
Instituto Brasileiro de Integração - IBI	O Maior São João do Cerrado	08/2012	Emenda	2.035.426,35	
Ossos do Ofício - Confraria das Artes	Festival de Satélite 61	09/2012	Emenda	304.910,00	
ONG Porão do Rock	Porão do Rock 2012	10/2012	Emenda	845.535,00	
Cooperativa de Turismo, Cultura e Meio Ambiente - Trilha Mundo	Feira Gastronômica	11/2012	Emenda	167.000,00	
Instituto Terceiro Setor - ITS	45º Festival de Cinema	12/2012	Emenda	1.265.680,00	
Associação Cultural Artcum	Jatobá	13/2012	Emenda	157.716,02	
Associação Latino Americana - ALA	Maratona de Cinema	14/2012	Emenda	560.000,00	
Associação Cultural de Capacitação e Inclusão Social - ASCAPS	Obará	15/2012	Emenda	223.000,00	
Associação Ruarte	Festival de Bonecos	16/2012	Emenda	1.076.320,00	
Instituto da Cidadania de Raízes	Tributos a Zumbi dos Palmares	17/2012	Emenda	308.570,00	
Pichaim Produções	Festival de Música e Teatro Popular	18/2012	Emenda	828.160,00	
Associação Latino Americana - ALA	100 Anos de Nelson Rodrigues	19/2012	Emenda	670.600,00	
Ossos do Ofício - Confraria das Artes	Festival Candango Cantador	20/2012	Emenda	500.000,00	
Ludrocriarte	Nas Trilhas da Educação Popular	21/2012	Emenda	66.630,56	
Memorial JK	Manutenção e conservação do JK	01/2013	Emenda / Secut	2.440.000,00	
Grupo Via Sacra ao Vivo	Semana Santa em Planaltina	03/2013	Emenda / Secut	702.481,91	
Instituto Cultural e Social Brasil Vivo	Paixão de Cristo Negro - Via Sacra de Samambaia	04/2013	Emenda	364.752,00	
Instituto Brasileiro de Integração - IBI	Via Sacra de Taguatinga - 23ª Edição/2013	05/2013	Emenda	753.261,34	
Instituto Colmeia de Desenvolvimentos e Inclusão Social	Via Sacra de São Sebastião - 2013	06/2013	Emenda	241.892,00	
Instituto Terceiro Setor - ITS	Festival Internacional de Cinema de Brasília – BIFF	08/2013	Emenda	1.022.418,00	
Instituto Brasileiro de Integração - IBI	O Maior São João do Cerrado	11/2013	Emenda / Secut	3.197.833,58	
ONG Porão do Rock	XVI Festival do Porão do Rock	12/2013	Emenda / Secut	1.466.853,00	

Fonte: Diretoria de Gestão de Convênios e Contratos.

64. Nos processos analisados, constatou-se que os ajustes celebrados com as entidades designadas por emendas parlamentares são precedidos apenas de análise da qualificação jurídico-fiscal, não havendo, contudo, exame da capacidade de gestão (técnica e operacional), de modo a garantir a eficácia na execução do projeto cultural (PT07, págs. 163, 365, 608 e 1262).

65. Em que pese as análises de adequabilidade aos programas de governo e viabilidade das ações oriundas de emendas parlamentares realizadas pelo Legislativo, por força do art. 150, §§ 5º, 6º e 7º da Lei Orgânica do Distrito Federal, fica mantida a obrigação de o órgão repassador dos recursos verificar, caso a caso, a presença dos requisitos para celebração dos convênios e as demais normas aplicáveis à espécie, assumindo, o gestor, a responsabilidade por eventuais irregularidades.

66. Nesses casos, a legislação distrital é omissa. A Lei nº 4.895/2012 (LDO/2013) não disciplina o assunto, carecendo de esclarecimentos quanto às





peculiaridades do tema e na Lei nº 5.011/2012 (LOA/2013) há apenas a seguinte disposição:

*“Art. 11: A execução orçamentária de subtítulos inseridos nesta Lei, por emenda parlamentar, dentro dos valores estabelecidos pelo Colégio de Líderes no processo de elaboração orçamentária, fica condicionada à comunicação formal, pelo autor, à Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento.”*

67. Assim, torna-se necessário estabelecer os limites de atribuições do Poder Legislativo e do Poder Executivo na aferição prévia da legalidade dessas despesas. O TCU, ao pronunciar-se sobre a questão, recomendou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a inclusão nos projetos de leis de diretrizes orçamentárias de normas específicas sobre a execução das despesas oriundas de emendas parlamentares, com enfoque nas atribuições dos entes repassadores dos recursos relativas à aferição da legalidade das despesas decorrentes de emendas parlamentares, bem como na definição de prazos para o envio de propostas dos convenientes aos respectivos concedentes (Acordão 1147/2011 – Plenário).

*No Distrito Federal não houve Edital de Chamamento Público para a gestão de montante superior a R\$ 53 milhões, o que representa cerca de 35% dos recursos vinculados aos convênios firmados em 2013.*

### **Causas**

68. Inexistência de previsão legal impondo a realização de chamamento público.

69. Legislação que trata da celebração de convênios no âmbito da Administração Pública do GDF não acompanhou as evoluções normativas da área federal objetivando o fortalecimento do controle dos recursos repassados por meio de convênios.

### **Efeitos**

70. A ausência de Edital de Chamamento Público compromete a transparência e a publicidade dos procedimentos, e não contribui para a seleção de entidades com maior qualificação para o exercício dos serviços prestados.

### **Considerações do Auditado**

71. Apenas a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda – SEDEST manifestou-se acerca do Achado em análise<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> Despacho Singular nº 95/2014-CRR (fl.182) autorizou a remessa de cópia da versão prévia do Relatório de Auditoria nº 1.2006.13 (fls.91/175) aos gestores das Secretarias de Estado de Educação,



72. Segundo a documentação encaminhada,<sup>25</sup> a Portaria SEDEST nº 31/2013<sup>26</sup> excepcionaliza da exigência de realização de chamamento público os convênios vigentes entre a SEDEST e as entidades socioassistenciais, à exceção dos emergenciais, cuja continuidade esteja assegurada “*nos casos em que o projeto, atividade ou serviço objeto do convênio, já seja realizado adequadamente mediante parceria com a mesma entidade e estejam em dia com a apresentação das respectivas prestações de contas.*” (art. 6º, §3º, inciso II, Portaria SEDEST nº 31). Exceção similar é reproduzida no Decreto nº 35.240, de 19 de março de 2014<sup>27</sup>.

73. De acordo com a Secretaria, “*os convênios vigentes celebrados entre SEDEST e entidades socioassistenciais constituem-se de parceria histórica*”, estando justificada a excepcionalização do chamamento público (fl.450).

74. No que tange a expansão da rede para atendimento da demanda da população, a SEDEST informou que em 2014 irá ultimar processo de seleção mediante a realização de chamamento público para contratação de entidades de assistência social, visando a ampliação da oferta de serviços socioassistenciais, uma vez que o quantitativo atual é insuficiente.

#### *Posicionamento da equipe de auditoria*

75. Preliminarmente, oportuno destacar que, em que pese a IN nº 01/05 não exigir adoção de chamamento público, a utilização desse instrumento garante os princípios da impessoalidade e da isonomia, além de permitir maior transparência e publicidade do processo seletivo. Por outro lado, deve-se reconhecer que o procedimento adotado pela SEDEST, de dispensar o chamamento público para as parcerias em andamento, estava amparado nos normativos de regência.

76. No entanto, a recente publicação da Lei 13.019/14, que estabeleceu o regime jurídico das parcerias voluntárias entre a administração pública e

---

de Cultura e de Desenvolvimento Social e de Renda, de Fazenda e de Transferência e Controle do Distrito Federal para conhecimento e manifestação.

<sup>25</sup> Ofícios nº 396/2014-GAB/SEDEST e anexos (fls. 407/448) e Ofício nº 415/14-GAB/SEDEST (fls.449/458).

<sup>26</sup> Estabelece os parâmetros de conveniamento, custeio e valores mensais de referência por serviço socioassistencial e vagas para celebração de convênios pela SEDEST, tendo como objetivo a oferta de serviços pela rede complementar.

<sup>27</sup> “Art. 3º O processo seletivo para implantação e ampliação de serviços da rede privada de caráter complementar dar-se-á mediante chamamento público, considerando o prévio diagnóstico da demanda.

(...)

§ 3º O titular do órgão concedente poderá, mediante decisão fundamentada, excepcionar a exigência prevista no caput deste artigo, nas seguintes situações:

(...)

II - nos casos em que, no momento da dispensa, o projeto, atividade ou serviço objeto do convênio esteja sendo realizado adequadamente pela mesma conveniente, ininterruptamente, há pelo menos 5 (cinco) anos e cujas prestações de contas estejam em situação de regularidade;”



organizações da sociedade civil (OCS), trouxe substanciais<sup>28</sup> alterações no ordenamento jurídico que regulamenta a matéria. Trata-se de lei nacional<sup>29</sup>, que institui normas gerais que alcançam as parcerias estabelecidas no âmbito distrital, tornado obrigatória realização de chamamento público na seleção de entidades, e que dispõe:

*“Art. 24. Para a celebração das parcerias previstas nesta Lei, a administração pública deverá realizar chamamento público para selecionar organizações da sociedade civil que torne mais eficaz a execução do objeto.*

*Art. 30. A administração pública poderá dispensar a realização de chamamento público:*

*I – no caso de urgência decorrente de paralisação ou iminência de paralisação de atividades relevante interesse público [...]*

*II – nos casos de guerra ou grave perturbação da ordem pública, [...]*

*III – quando se tratar de realização de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança.*

*Art. 31. Será considerado inexigível o chamamento público na hipótese de inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, em razão da natureza singular do objeto do plano de trabalho ou quando as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica.”*

77. Verifica-se que o novo ordenamento impõe o uso do chamamento público para seleção de entidades interessadas em formalizar parcerias com a administração pública, o que deverá ser observado pelos órgãos e entidades no âmbito distrital. Ademais, as hipóteses de celebração direta de ajustes com entidades sem fins lucrativos são restritas.

78. O procedimento adotado pela SEDEST, no sentido de dispensar o chamamento público nos casos em que se tratar de parceria antiga do órgão, não mais encontra respaldo legal, exigindo o chamamento público para os novos ajustes.

79. Sobre esta questão, a Lei nº 13.019/14 previa, ainda, a seguinte hipótese de dispensa do chamamento público: “IV - nos casos em que, no momento da dispensa, o objeto do termo de fomento ou de colaboração esteja sendo realizado adequadamente

---

<sup>28</sup> Destaca-se, dentre eles, a instituição dos instrumentos jurídicos “**Termo de Colaboração**” e “**Termo de Fomento**” (art. 16), que irão regular as relações entre a Administração Pública e as OSCs, em substituição aos atuais Convênios, que passam a ser utilizado apenas para formalizar a parceria entre entes federados (art.84);

<sup>29</sup> Art. 1º Esta Lei institui normas gerais para as parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, estabelecidas pela União, Estados, Distrito Federal, Municípios e respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público, e suas subsidiárias, com organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com as organizações da sociedade civil; e institui o termo de colaboração e o termo de fomento. (grifou-se)



*pela mesma organização da sociedade civil, ininterruptamente, há pelo menos 5 (cinco) anos e as respectivas prestações de contas da aplicação de recursos públicos tenham sido devidamente aprovadas.”.*

80. No entanto, referido dispositivo legal (inciso IV) foi vetado sob o argumento de que:

*“O dispositivo poderia permitir a perpetuação de parcerias sem a necessidade de chamamento público apenas em razão da experiência de determinada organização, contrariando o espírito geral do texto, que abre ressalvas à regra do chamamento público somente em casos excepcionais. Ademais, diferente do que ocorre na legislação vigente, o projeto de lei, em seu art. 31, traz uma nova exceção ao chamamento público, nas hipóteses de inexigibilidade, que solucionaria os casos nos quais a organização parceira seja a única apta a desenvolver determinado objeto.”<sup>30</sup>*

81. No tocante às emendas parlamentares inseridas na Lei Orçamentária Anual, destinadas em grande parte a projetos culturais, depreende-se da nova legislação que a celebração de ajustes entre a administração pública e a entidade interessada não mais poderá ser realizada diretamente, sem o procedimento de chamamento público, exceto nas hipóteses de dispensa ou inexigibilidade. Ademais, deverão ser observados outros requisitos legais, tal como existência da entidade há, no mínimo, três anos e experiência prévia no objeto da parceria (art. 24, §1º).

82. Diante da substancial alteração desses procedimentos, entende-se que deve o Governo do Distrito Federal incluir dispositivo específico regulamentando a matéria no Projeto de Lei a ser enviado à Câmara Legislativa.

### *Proposições*

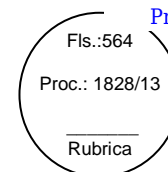
83. Sugere-se determinar à Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento que:

a) promova a inclusão no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de regras específicas sobre a execução das despesas oriundas de emendas parlamentares, com enfoque nas atribuições dos entes repassadores dos recursos, em especial no tocante à observância dos critérios para seleção das entidades, em consonância com o disposto na nova Lei nº 13.019/2014, aplicável ao Distrito Federal com força de norma geral para as parcerias voluntárias. **(Sugestão II)**

84. Sugere-se determinar à Secretaria de Estado de Administração Pública do Distrito Federal que:

a) no uso de suas atribuições regimentais, garanta a capacitação aos gestores e agentes públicos do administração pública distrital que atuam

<sup>30</sup> [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Msg/VEP-226.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Msg/VEP-226.htm)



na área de parcerias com organizações com sociedade civil, de modo a coibir a ocorrência de irregularidades, conforme evidenciado no Relatório de Auditoria, considerando, ainda, o novo cenário instituído pela Lei nº 13.019/2014, que trata do regime jurídico das parcerias voluntárias, que impõe novos procedimentos, controles e prazos para celebração e execução dos ajustes. **(Sugestão III.a)**

85. Sugere-se determinar à Secretaria de Estado de Administração Pública do Distrito Federal, ainda, que, no prazo de 90 (noventa) dias, elabore e encaminhe ao Tribunal plano de ação para implementação da medida acima mencionada, contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria. **(Sugestão III.b)**

86. Sugere-se alertar aos órgãos e entidades da Administração Pública Distrital que:

a) observem as disposições na nova Lei nº 13.019/14, que estabelece o novo regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferência de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, que trouxe novos procedimentos para a celebração de “convênio”, doravante denominado “Termo de Colaboração” ou “Termo de Fomento”, em especial, no tocante à:

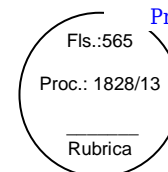
1. obrigatoriedade de realização de chamamento público para seleção das entidades sem fins lucrativos (art.24). **(Sugestão X.a.1)**

87. Sugere-se alertar à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda que:

a) a contratação direta de entidades socioassistenciais, com fundamento de que se trata de parceria que vem sendo realizada de forma ininterrupta, não encontra suporte legal na nova Lei nº 13.019/14, que estabeleceu o novo regime jurídico das parcerias voluntárias. **(Sugestão XI)**

### *Benefícios Esperados*

88. Seleção de entidades por meio de avaliação da qualificação técnica e operacional para a realização do serviço; tratamento isonômico às entidades interessadas em firmar convênio com o Poder Público Distrital.



## 2.1.2 Achado 02 – Editais de Chamamento Público do FAC com critérios subjetivos

### *Critério*

Existência de critérios objetivos de seleção das entidades.

### *Análises e Evidências*

89. A fiscalização constatou falhas em Editais de Chamamento Público conduzidos pela Secretaria de Cultura para seleção de projetos culturais a serem financiados pelo Fundo de Apoio à Cultura.

90. No Edital de Chamamento Público n.º 02/2012, 66% do total de pontos possíveis, atribuídos ao quesito “*Mérito Cultural*”, podem ser considerados subjetivos (PT08, pág. 301)<sup>31</sup>.

91. Os processos examinados não demonstram os fundamentos objetivos para atribuição de notas a cada um dos itens que compõem o exame do “*Mérito Cultural*”.

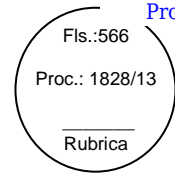
92. A título de exemplo, a análise dos processos não permitiu concluir a natureza objetiva dos critérios utilizados para a atribuição de pontos relacionados ao item “*Relevância do Tema*”.

### **Quadro 12: Edital 02/2012 - Critérios subjetivos**

<b>Mérito Cultural - 66% do Total</b>			
<b>Item</b>	<b>Peso</b>	<b>Pontos</b>	<b>Resultado</b>
Singularidade do Projeto	10	5	50
Impacto na Cultura Local	10	5	50
Relevância da trajetória artística e cultural do proponente	14	5	70
Relevância da trajetória artística e cultural dos integrantes da ficha técnica	13	5	65
Relevância do Tema	10	5	50
Acessibilidade (elementos de inclusão de pessoas com deficiência)	10	5	50
Aderência a Políticas Públicas (tais como: diversidade cultural, GLBT, igualdade racial, áreas de risco, combate à pobreza, entre outros)	5	5	25
Viabilidade Técnica e adequação ao local proposto	15	5	75
Qualidade da programação a ser exibida	10	5	50
Incentivo à produção artística local onde será realizado o projeto	10	5	50
Coerência da Contrapartida proposta ao universo do projeto	5	5	25
Coerência da Justificativa do Projeto	10	5	50
Coerência das Metas e Objetivos ao Projeto proposto	10	5	50

Fonte: PT08

<sup>31</sup> Os papéis de trabalho estão associados ao sistema eletrônico e-TCDF.



93. Critérios subjetivos também foram adotados no Edital n.º 10/2012. Do total de 57,5% pontos atribuídos ao “*Mérito Cultural*”, apenas 5%, referentes ao item “*Tempo de atuação artística e cultural*”, podem ser considerados objetivos (PT08, pág.604).

**Quadro 13: Edital 10/2012 – Critérios Subjetivos**

<b>Mérito Cultural 57,5% do Total</b>			
<b>Tempo de atuação artística e cultural – 5% do total</b>			
<b>Item</b>	<b>Peso</b>	<b>Pontos</b>	<b>Resultado</b>
0 a 2	10	0	0
3 a 6	10	1	10
7 a 10	10	2	20
11 a 15	10	3	30
16 a 20	10	4	40
Acima de 21	10	5	50
<b>Qualidade dos currículos – 11% do total</b>			
Relevância da trajetória artística e cultural do proponente	12	5	60
Relevância da trajetória artística e cultural da Ficha Técnica	10	5	50
<b>Qualidade do projeto – 41,5% do total</b>			
Originalidade da abordagem a ser desenvolvida	25	5	125
Qualidade do texto, roteiro ou argumento a ser desenvolvido	38	5	190
Coerência da Justificativa ao Projeto	10	5	50
Coerência das Metas e Objetivos ao Projeto proposto	10	5	50

Fonte: PT08

94. Nos Editais de Chamamento Público do FAC há exigência de fundamentação das notas (PT08, pág. 622).

*“Após a análise e emissão de parecer pelo Consultor ad hoc designado, os projetos serão analisados pelo Conselho de Cultura **com a atribuição fundamentada de notas**, observada a planilha constante do Anexo I.”*  
(grifou-se)

95. No entanto, a forma de atribuição de pontos, com base em critérios subjetivos, cujas fundamentações não constam dos autos, não permite evidenciar a transparência e regularidade dos procedimentos de análise aos proponentes e dificultam o exame por parte dos órgãos de controle.

96. Na maioria dos processos examinados no FAC não consta sequer a tabela com a pontuação atribuída a cada item de avaliação do Projeto. Os processos iniciam-se com o resumo da proposta cultural, a documentação do proponente e a publicação no DODF da pontuação total (PT08, pág. 40).

97. No processo n.º 150.000.484/2013 foi encontrada uma tabela com a justificativa da nota atribuída. Referida tabela reforça o caráter subjetivo da avaliação. Por exemplo, para os itens “*Relevância da trajetória artística e cultural do*



Proponente” e “Relevância da trajetória artística e cultural da Ficha Técnica” foram concedidas, respectivamente, as notas “4” e “3” (máximo seria 5 pontos), e houve a seguinte fundamentação para as notas atribuídas: “O proponente tem experiência na área” e “Ficha técnica apresentada não comprova a vasta experiência profissional em alguns cargos”. Percebe-se que não há evidências de objetividade para as afirmações “vasta experiência profissional” e para “alguns cargos”, tampouco qual foi o critério para conceber as notas 4 e 3. (PT08, pág. 1038)

98. Em outro processo (150.000.480/2013), com menos argumentos ainda, foram atribuídas, para os mesmos itens, notas máximas com base na singela justificativa “relevante”, ou ainda, “pouco informado”; “aderente”, “ótimo alcance”, para os demais itens, conforme imagem parcial abaixo: (PT08, pág. 1008).

**Figura 1: Atribuição de notas**

Mérito Cultural			
Item - Peso	Pontuação	Total	Justificativa
Tempo de atuação e artística e cultural do proponente - 10	5	50	
Qualidade dos currículos			
Relevância da trajetória artística e cultural do proponente - 15	5	75	relevante
Relevância da trajetória artística e cultural da Ficha Técnica - 12	5	60	relevante
Qualidade do Projeto			
Alcance da obra ou conjunto de obras a serem exibidas - 40	5	200	ótimo alcance
Coerência da Justificativa ao Projeto - 10	5	50	Coerente
Coerência das Metas, Objetivos e Público alcançado ao Projeto proposto - 20	5	100	Coerente

Fonte: Processo 150.000.480/2013

99. Em análise ao Processo n.º 150.000.432/2012, que trata do Edital de Chamamento Público n.º 02/2012, a PGDF alertou à Secretaria de Cultura que (PT08, pág. 288):

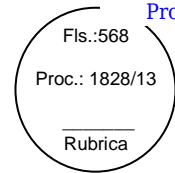
*“Cabe alertar o órgão, contudo, que a pontuação deve estar balizada pelos princípios da proporcionalidade e do julgamento objetivo. Nesse sentido, seria de bom alvitre a inserção de dispositivos que trouxessem informações mais detalhadas sobre os aspectos que serão avaliados quando da análise de cada um dos quesitos constantes dos Itens “Mérito Cultural” e “Quesitos Econômicos”. (grifou-se)*

100. Entende-se que é possível atribuir objetividade ao exame, por exemplo, do item “Coerência da Justificativa do Projeto”. No entanto, é preciso definir previamente critérios objetivos de forma que o proponente saiba os motivos que o fizeram ganhar ou perder pontos no referido quesito. Portanto, há necessidade de detalhamento de cada um dos itens que compõem o exame do “Mérito Cultural”.

101. Corroborar a necessidade de fundamentação das notas em critérios objetivos o disposto no art. 39 do Decreto n.º 31.414/2010<sup>32</sup>, tendo em vista que não

<sup>32</sup> Aprova o regulamento do Fundo de Apoio à Cultura. Normativo aplicado aos atos fiscalizados e





**são admitidos recursos** das decisões proferidas pelo Conselho de Cultura **sobre o mérito cultural dos projetos.**

*“Art. 39. O Conselho de Cultura do Distrito Federal, após exame, emitirá parecer conclusivo, considerando o projeto apto ou não ao recebimento de apoio financeiro do Fundo de Apoio à Cultura.*

**§1º Não serão admitidos recursos das decisões proferidas pelo Conselho de Cultura sobre o mérito cultural dos projetos.”** (grifou-se)

102. No âmbito da esfera federal, o art. 5º do Decreto n.º 6.170/2007 determina que *“o chamamento público deverá estabelecer **critérios objetivos** visando à aferição da qualificação técnica e capacidade operacional do conveniente para a gestão do convênio.”* (grifou-se).

103. A Lei n.º 8.666/93, por meio do artigo 44, aplicável aos Convênios<sup>33</sup> por força do art. 116 da mesma norma, veda a utilização de critérios subjetivos para julgamento das propostas:

*“Art. 44. No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração **os critérios objetivos definidos no edital** ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei.*

**§ 1º É vedada a utilização de qualquer elemento, critério** ou fator sigiloso, secreto, **subjetivo** ou reservado que possa ainda que indiretamente elidir o princípio da igualdade entre os licitantes. (...)

**Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.”** (grifou-se)

104. Importante ressaltar, conforme consta da Representação n.º 02/2013-DA do MPJTCDF (Processo n.º 8.296/2013<sup>34</sup>), que *“os critérios empregados para aferição de vencedor de qualquer certame público devem ser pautados por **critérios estritamente objetivos.**”*

*Os Editais de Chamamento do FAC apresentam critérios subjetivos de avaliação dos Projetos Culturais que alcançam até 66% do total de pontos possíveis.*

#### Causas

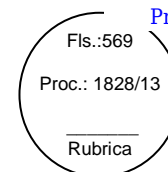
105. Não identificada.

---

recentemente revogado pelo Decreto n.º 34.785/2013, de teor assemelhado.

<sup>33</sup> Observe-se que há contratos firmados pelo FAC que têm natureza de convênios.

<sup>34</sup> Trata de irregularidade no Convênio n.º 06/2012-SESP.



### *Efeitos*

106. Impossibilidade de garantir a isonomia entre os participantes e a escolha de proponente com melhor qualificação técnica e operacional para execução dos projetos.

### *Considerações do Auditado*

107. Preliminarmente, impende registrar que a Secretaria de Cultura, por meio do Ofício nº 140/2014 – GAB/SECULT e anexos (fls. 459/501), encaminhou extensa manifestação (39 laudas) acerca dos achados de auditoria, além de trazer considerações doutrinárias acerca da natureza da atuação estatal e da função do Fundo de Apoio à Cultura, por entender que alguns achados decorrem da não compreensão pela equipe de auditoria desse instrumento de fomento, abordando questões inerentes à “*atuação do Estado na Economia*”, “*o fazer artístico no ordenamento jurídico brasileiro*”, “*o papel do Estado no fazer artístico*”, “*mecanismos de fomento*”, “*Fundo de Apoio à Cultura do DF: função e natureza*”; “*projetos artísticos submetidos ao FAC: onde se situa o interesse público?*” e, ainda, “*mecanismo que deve ser utilizado no FAC: convênio ou contrato?*”.

108. No que tange ao Achado em análise, a jurisdicionada discorda da análise realizada pela equipe de auditoria (fls. 487/492):

De acordo com a jurisdicionada, os itens constantes da planilha de pontuação de mérito cultural contam com a objetividade necessária a um processo de seleção pública. Acrescenta que, diferentemente do sustentado pela equipe de auditoria, “*objetividade e subjetividade são conceitos que possuem uma acepção filosófica relacionada à forma pela qual o indivíduo aborda o conhecimento do objeto de estudo.*” Defende, ainda, que (fl.488): *É de se ver, pois, que a noção de objetividade e subjetividade decorre da abordagem dada pelo indivíduo que faz uma determinada análise. Caso o indivíduo, ao analisar, buscar separar-se do objeto de análise, deixando de lado suas pré-compreensões e suas convicções, esse resultado pode ser caracterizado como objetivo, enquanto que, na hipótese de, ao analisar, o indivíduo utilizar-se dos seus gostos e sentimentos pessoais para alcançar o resultado, será ele subjetivo.*

109. Segundo a SEC, os critérios de pontuação definidos em Edital “*apenas estabelecem uma moldura, dentro da qual deve se inserir a atividade do avaliador, evitando que aspectos estranhos e pessoais sejam avaliados. Tais critérios, por partirem de noções estéticas e estilísticas do processo criativo, não podem ser mais objetivamente definidos do que são*” (fl.491).

110. O órgão não apresentou considerações acerca dos critérios e análises subjetivas apontadas nos editais indicados no achado em exame. Limitou-se a



apresentar, a título de exemplo, os itens previstos no Edital nº 8/2013, buscando explicar o critério de análise de cada um deles.

111. No que tange à falta de justificativa para os itens pontuados, defende que a mesma não decorre da falta de objetividade nos itens previstos na planilha de pontuação, mas de uma compreensão dos membros do Conselho de que não é necessário justificar, uma vez que a nota já demonstra qual teria sido a avaliação do analista (fl.491/492).

*“(..) o que se observa na maior parte dos casos é que o Conselho, por uma escolha de seus membros, se recusa a realizar a devida fundamentação das notas, por entenderem que o tratamento que deve ser dado ao trabalho artístico é de natureza subjetiva.” (fl. 460)*

112. Por fim, foi informado que nos Editais de 2014 tem-se buscado estabelecer o que se espera em cada um dos quesitos de avaliação, “ainda que todos eles possam ser deduzidos a partir de uma abordagem acadêmica”.

#### *Posicionamento da equipe de auditoria*

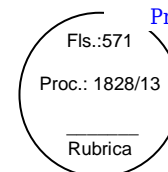
113. Preliminarmente, destaca-se que grande parte da contextualização ora ofertada pela Secretaria de Cultura amolda-se muito mais a teses e discussões acadêmicas, de caráter genérico e abstrato, pouco contribuindo para fortalecer o ambiente jurídico-institucional de fomento à cultura no âmbito do Distrito Federal.

114. Aspectos doutrinários inerentes à atuação do Estado na economia, seja diretamente assumindo o papel de agente produtivo ou indiretamente a partir de regulação e incentivos, ou, ainda, aspectos constitucionais acerca da atividade artística-cultural, em especial, acerca da liberdade de expressão como direito fundamental e o dever de o Estado garantir o pleno acesso às fontes de cultura, apoiando a valorização e difusão das manifestações culturais (fls.464/473), não têm o condão de afastar as impropriedades verificadas nos mecanismos de apoio a projetos culturais no âmbito do FAC e da Secretaria de Cultura do DF.

115. Quanto ao mérito das impropriedades elencadas no achado, cumpre registrar, em que pese as acepções filosóficas trazidas pelo jurisdicionado, que é irrefutável a clara distinção dos conceitos de objetividade e subjetividade, razão pela qual legislações como a Lei nº 8.666/93 e o Decreto nº 6.170/2007, aplicável aos convênios à época dos fatos, dispõem expressamente sobre a necessidade de utilização de critérios objetivos na aferição das propostas.

116. Nesse sentido, o novo regime jurídico das parcerias voluntárias (Lei nº 13.019/14), prevê que o edital de chamamento público especificará “os *critérios objetivos de seleção e julgamento das propostas, inclusive no que se refere à metodologia de pontuação e ao peso atribuído a cada um dos critérios estabelecidos, se for o caso;*” (art. 24, §1º, V).

117. Quanto ao Edital nº 08/2013, apresentado a título de exemplo pela



SECULT, as explicações para análise do item “*trajetória artística do proponente e da ficha técnica*” não são compatíveis com as falhas encontradas pela fiscalização. Esclarece o órgão que “*deve considerar quais são as funções desempenhadas pelo proponente e pela ficha técnica ao longo de sua carreira e os resultados obtidos com tal atuação. Na hipótese de o proponente, um reconhecido escritor literário do Distrito Federal, se proponha a realizar um novo empreendimento cultural consistente na produção de um catálogo fotográfico, cabe ao analista verificar a adequação desse objetivo com a experiência prévia que possui e, dessa forma quantificar a relevância técnica dessa trajetória, considerando sua capacidade técnica, artística e cultural e a relevância para o campo artístico e cultural do Distrito Federal. O mesmo se aplica na avaliação da ficha técnica.*”

118. Apesar do esclarecimento acima, não foi esta a situação encontrada na fiscalização. **A uma**, porque o edital não traz explicação de como será avaliado o item e tampouco mensurada a nota. **A duas**, porque na análise das propostas constatou-se falha na motivação e fundamentação da nota atribuída. Como exemplo, concedeu-se nota 5 (máxima), sob a singela fundamentação “*relevante*” e nota 4 sob a justificada de que “*o proponente tem experiência na área*”. Ou seja, nada foi explicitado acerca da adequação do projeto à experiência profissional do interessado.

119. A necessidade de fundamentação das notas em critérios objetivos é corroborada em vista da inadmissibilidade de recursos das decisões proferidas pelo Conselho de Cultura sobre o mérito cultural dos projetos, conforme dispõe o Decreto nº 31.414/2010. Não cabe, desta maneira, aos membros do Conselho isentarem-se de tal obrigação.

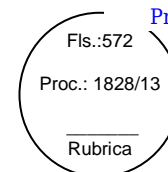
120. Frisa-se que a “abordagem acadêmica” dos projetos selecionados pela jurisdicionada não a exime do restrito cumprimento dos quesitos legais a serem observados em um processo de seleção transparente.

121. Afinal, a transparência na utilização dos recursos do Fundo de Apoio à Cultura deve ser perseguida pelo gestor público, conforme está previsto em editais do FAC: “*Nesse contexto, tem-se que a seleção pública de projetos se apresenta como a melhor forma a fim de resguardar os interesses públicos envolvidos na constituição desse fundo, bem como responder aos anseios da sociedade civil por transparência na gestão do fundo*”. (item 3.2 do Edital 10/2012 – PT 08, pág. 594).

### *Proposições*

122. Sugere-se determinar à Secretaria de Estado de Cultura e ao Fundo de Apoio à Cultura do Distrito Federal que:

- a) estabeleçam critérios objetivos de seleção e julgamento de propostas nos editais de Chamamento Público, inclusive no que se refere à metodologia de pontuação e, se for o caso, ao peso atribuído a cada um dos critérios estabelecidos, em especial para os quesitos que compõem a avaliação do “Mérito Cultural” nos editais do FAC, de maneira a evidenciar



a transparência e impessoalidade dos procedimentos de análise aos proponentes. **(Sugestão IV.a)**

b) adotem medidas para que as notas atribuídas pelo Conselho de Cultura na avaliação dos Projetos Culturais sejam devidamente fundamentadas, de maneira a evidenciar a transparência e impessoalidade dos procedimentos de análise aos proponentes, uma vez que se trata de decisão não passível de etapa recursal. **(Sugestão IV.b)**

123. Sugere-se alertar aos órgãos e entidades da Administração Pública Distrital que:

a) observem as disposições na nova Lei nº 13.019/14, que estabelece o novo regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferência de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, que trouxe novos procedimentos para a celebração de “convênio”, doravante denominado “Termo de Colaboração” ou “Termo de Fomento”, em especial, no tocante à:

1. obrigatoriedade de o edital de chamamento especificar, dentre outros, as datas e os critérios objetivos de seleção e julgamento das propostas, inclusive no que se refere à metodologia de pontuação e ao peso atribuído a cada um dos critérios estabelecidos, se for o caso (art. 24, §1º, V). **(Sugestão X.a.2)**

### *Benefícios Esperados*

124. Assegurar aos proponentes a transparência e a regularidade dos procedimentos de seleção.

### **2.1.3 Achado 03 – Ausência de análise técnico-financeira dos Planos de Trabalho**

#### *Critério*

(i) Análise técnico-financeira dos Planos de Trabalho; (ii) Decisões dos Órgãos de Controle.

#### *Análises e Evidências*

125. Os recursos a serem desembolsados pelo Poder Público nas hipóteses de celebração de convênio estão vinculados ao Plano de Trabalho apresentado pelos proponentes, que devem conter, dentre outras informações, o plano de aplicação dos recursos.

126. Em nenhum dos processos examinados consta manifestação quanto à compatibilidade dos custos apresentados pelos proponentes nos Planos de Trabalho



com os preços praticados no mercado, inclusive com relação aos valores mensurados a título de contrapartida.

### Secretaria de Educação

127. No âmbito da Secretaria de Educação, em razão da especificidade do objeto<sup>35</sup>, os convênios celebrados para fins de atendimento em creches infantis têm seus valores fixados, tendo como referência o montante de R\$ 490,00<sup>36</sup> (quatrocentos e noventa reais), para cada aluno matriculado, no período de 2012 e 2013.

128. A prefixação dos valores não exige o concedente de promover a análise dos custos apresentados nos Planos de Trabalho, de modo a aferir a compatibilidade dos quantitativos apontados, a adequação com os preços de mercado e, ainda, a adequação do produto ao objeto do convênio.

129. Os processos examinados no âmbito da Secretaria de Educação não comprovam que os custos previstos nos Planos de Trabalho estão compatíveis com os valores praticados no mercado (PT05)<sup>37</sup>.

130. Alguns Planos de Trabalho apresentam despesas com descrições genéricas: “*Gêneros Alimentícios*”, “*Material Didático-Pedagógico*”, “*Material para reparos*”, “*Material de limpeza*” etc (PT05, págs 1719), impossibilitando aferir a adequação dos valores repassados.

131. Cabe ressaltar que as creches conveniadas com o GDF estão localizadas em diversas Regiões Administrativas, a exemplo do Plano Piloto, Estrutural e Ceilândia. Assim, é natural que possuam estruturas física e organizacional bastantes distintas entre si, implicando, em consequência, diferenciação nos custos da entidade.

132. Nesse sentido, não obstante os valores previamente fixados, a análise dos Planos de Trabalho, em especial do plano de aplicação dos recursos, permite ao Poder Público zelar para que os recursos repassados às convenientes estejam adequados aos custos das entidades, evitando que a prestação de contas seja uma mera formalidade ou se constitua em uma mera “conta de chegada”, além de identificar previamente os materiais (produtos alimentícios e pedagógicos) destinados aos alunos.

---

<sup>35</sup> O Ministério da Educação elaborou “*Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituição comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de educação infantil*”, disponibilizada no sítio [portal.mec.gov.br](http://portal.mec.gov.br).

<sup>36</sup> Segundo e-mail encaminhado pela Gerência de Convênios/SEDF, tal valor foi definido pelas áreas técnicas, não havendo Portaria específica (PT10, pág. 391).

<sup>37</sup> Os papéis de trabalho estão associados ao sistema eletrônico e-TCDF.



Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda

133. A SEDEST também edita periodicamente normativos<sup>38</sup> que estabelecem os parâmetros dos valores mensais para cada um dos serviços de natureza socioassistencial ofertado por entidades conveniadas.

134. Os processos analisados na SEDEST também não comprovam que houve exame da compatibilidade dos custos previstos nos Planos de Trabalho com os valores praticados no mercado (PT06).

135. Pareceres da PGDF alertaram à Secretaria da necessidade desse tipo de avaliação (PT06, pág. 1463, 2148):

*“Vê-se, destarte, que a Portaria nº 48/2009 faz uma tarifação prévia dos diversos serviços que compõem a rede de assistência social no Distrito Federal, baseada em estudos técnicos desenvolvidos na SEDEST. Ressalta-se, entretanto, que essa avaliação prévia e abstrata dos diversos serviços a serem financiados pelo Poder Público, não obstante sua notável utilidade, não exime o gestor público de fiscalizar, no caso concreto, a efetiva compatibilidade, quantitativa e qualitativa, dos serviços previstos no convênio em face dos valores despendidos pela SEDEST, tampouco dispensa a entidade associativa de demonstrar previamente esta mesma compatibilidade, atestando por meio de documentação hábil que os preços consignados no plano de trabalho estão de acordo com os de mercado.*

*Na esteira dos precedentes desta Casa, “a aprovação do plano de trabalho pressupõe a prévia e necessária análise da adequação dos quantitativos apontados (...), bem como a verificação da compatibilidade dos valores apresentados com os preços praticados em mercado.” (Parecer 414/2008-Procad/PGDF)”*

136. No entanto, os convênios e os termos aditivos, têm sido autorizados sem o exame da compatibilidade dos valores propostos com os praticados no mercado. Essa análise também não foi verificada nos processos de prestação de contas.

Secretarias de Educação, de Cultura e de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda

137. Há Planos de Trabalho que não detalham os bens do ativo permanente da entidade, a exemplo dos veículos, passíveis de estarem vinculados a gastos efetuados durante a execução dos ajustes firmados. A ausência de comprovação de que referidos bens pertencem à entidade impossibilitam o repasse de recursos.

138. Foram constatados gastos diversos com manutenção de veículos, no entanto, não há indicação nos respectivos Planos de Trabalho dos automóveis sujeitos a gastos dessa natureza, uma vez que não são indicados os veículos.

<sup>38</sup> Em vigor a Portaria SEDEST nº 31/2013, cujos valores de referência foram definidos a partir de estudos realizados pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 30, de 06 de julho de 2012.



139. A ausência das informações nos Planos de Trabalho repercute na execução das despesas, pois verificou-se que há notas fiscais que não registram os bens vinculados aos gastos efetuados (PT05, págs. 568, 712, PT06, págs. 1725, 1923, 2035, 2048; PT07, págs. 871, 866, 886).

140. A omissão de detalhamento foi verificada inclusive com relação aos valores da contrapartida oferecida pelas proponentes, conforme será tratado em Achado específico. Atribuir valores globais à contrapartida dificulta que as respectivas Secretarias verifiquem a compatibilidade dos referidos custos com os valores praticados no mercado.

### Secretaria de Cultura e Fundo de Apoio à Cultura

141. Nos Processos da SEC e do FAC as entidades proponentes encaminham orçamentos para justificar os preços constantes do Plano de Trabalho. No entanto, não se tem verificado procedimentos adotados pela própria Secretaria para checar se os custos propostos estão adequados com os praticados no mercado.

142. A título de exemplo, no Processo n.º 150.002.858/2011, referente ao Convênio n.º 08/2011<sup>39</sup> firmado entre a SEC e a entidade Ossos do Ofício no valor de R\$ 354.379,49, a proponente encaminhou orçamentos referentes aos serviços propostos. A unidade técnica da SEC não verificou a compatibilidade dos custos propostos com os valores praticados no mercado (PT07, págs. 1594/1789).

143. De acordo com o Chefe da UAG, a compatibilidade de preços está demonstrada nos orçamentos apresentados pelas entidades proponentes (PT07, pág. 1629):

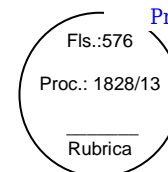
*“Quanto às exigências relativas à justificação dos preços a serem praticados, os presentes autos se acham instruídos com orçamentos apresentados pela proponente, os quais têm o condão de demonstrar a pesquisa de preços no mercado.”*

144. Entende-se que esses orçamentos são insuficientes para confirmar a compatibilidade dos custos. A obediência ao Princípio da Impessoalidade não permite aceitar esse procedimento. Nesse sentido, houve pronunciamento da PGDF, por ocasião da análise da minuta do ajuste (PT07, pág. 1650):

*“Quanto aos valores do ajuste, também vejo nos autos deficiência já vislumbrada no já citado Parecer nº 722/2011. Deve a Administração verificar por si própria a adequação de cada item de custo com os preços médios de mercado, avaliando também a conveniência e*

<sup>39</sup> Objeto “apoiar a realização do Projeto ‘Fórum de Capacitação em Mercados Criativos para a Copa de 2014’, nos dias 25 e 26 de outubro de 2011, no Centro de Convenções Ulysses Guimarães, em Brasília – DF, com gratuidade de acesso ao público alvo”.





*oportunidade do custeio. [...]*

*Na espécie, há mera afirmação genérica dessa adequação de custos (fl. 203), insuficiente para que se constate de forma objetiva a correção da assertiva. Deve haver análise dessa compatibilidade de forma pormenorizada, em relação a cada despesa envolvida no ajuste. Como exemplo, menciona-se o item de custo aluguel de impressoras Deskjet (f. 178), em que o custo da locação, aparentemente apenas para os dois dias do evento, é de R\$ 290,00, valor próximo ao de aquisição de alguns desses modelos” (grifou-se)*

145. Apesar da sugestão da PGDF, a SEC **não** verificou a compatibilidade dos custos na fase de exame do Plano de Trabalho. E, como será tratado em Achado específico, também não foi efetuada a referida análise no exame da prestação de contas.

146. Apesar da ressalva apontada pela PGDF, a SEC limitou-se a informar que “a Unidade de Execução Física e Financeira de Convênios realizou pesquisa de preços no mercado local, tendente a demonstrar que os valores a serem praticados são compatíveis com os preços de mercado. [...] Diante da análise feita pelo setor competente, será acrescido o plano de trabalho ajustado, para ser aprovado pelo Sr. Secretário” (PT07, pág. 1669/1670). Cabe destacar que nenhum documento probante da pesquisa foi juntado aos autos.

147. Verificou-se, no entanto, que após a emissão do Parecer da PGDF houve alteração do Plano de Trabalho inicialmente apresentado pela entidade Ossos do Ofícios, com redução do valor total de **R\$ 537.688,87** para **R\$ 354.379,49**.

148. Ressalta-se que não há motivação para as alterações realizadas. Comparando-se o Plano de Aplicação originalmente apresentado (PT07, pág. 1612/1617) com o aprovado pela SEC (PT07, pág. 1693/1697), constata-se que alguns itens foram suprimidos, a exemplo dos gastos com material gráfico e sinalização do evento (apostilas, banner, certificado de participação, canetas), assim como serviço de buffet (coquetel volante, almoço, serviço de café e água).

149. Destaca-se, no entanto, que o item de maior materialidade, que trata dos gastos com a contratação de profissional para coordenação e realização do evento, teve seus componentes de custos consolidados em itens genéricos, impedindo a aferição da regularidade do gasto pelo gestor. E pior, de forma inexplicável, os custos com a coordenação geral do projeto foram alterados de R\$ 51.000,00 para R\$ 74.800,00, sem justificativas nos autos, conforme demonstrado nas tabelas a seguir.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA DE AUDITORIA**  
 SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Fls.:577

Proc.: 1828/13

Rubrica

**Quadro 14: Parte do Plano de Trabalho original – Contrato SEC nº 08/2011**

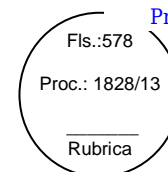
Etapa/Fase	Quant.	Especificação	Und.Med.	Diária	V.Unitário	Total
<b>9</b>		<b>Equipe especializada em planejamento, organização e produção de eventos</b>				<b>R\$ 167.900,00</b>
9.1	1	Coordenador geral do projeto (Pré, produção, pós): coordenador do projeto, responsável pela concepção das mesas, painéis e grupos de trabalho. Preceptor dos temas, especialistas em Economia Criativa. O Coordenador do projeto, juntamente com [...]	serviço	6	R\$ 8.500,00	R\$ 51.000,00
9.2	1	Coordenador institucional: responsável pela execução do plano de ação institucional	serviço	2	R\$ 6.500,00	R\$ 13.000,00
9.3	1	Coordenação de comunicação e conteúdo: responsável pela produção de conteúdo que alimentará o site [...]	serviço	2	R\$ 6.500,00	R\$ 13.000,00
9.4	1	Assistente de coordenação:	serviço	6	R\$ 3.700,00	R\$ 22.200,00
9.5	7	Assistente de produção:	serviço	1	R\$ 2.700,00	R\$ 18.900,00
9.6	1	Coordenador geral de produção:	serviço	2	R\$ 6.500,00	R\$ 13.000,00
9.7	1	Produtor logístico:	serviço	1	R\$ 5.200,00	R\$ 5.200,00
9.8	1	Produtor credenciamento: [...]	serviço	1	R\$ 5.200,00	R\$ 5.200,00
9.9	1	Produtor montagem e desmontagem: [...]	serviço	1	R\$ 5.200,00	R\$ 5.200,00
9.10	1	Produtor atendimento: [...]	serviço	1	R\$ 5.200,00	R\$ 5.200,00
9.11	1	Produtor técnico:	serviço	1	R\$ 5.200,00	R\$ 5.200,00
9.12	1	Produtor a&b: [...]	serviço	1	R\$ 5.200,00	R\$ 5.200,00
9.13	10	Mediadores de Grupos de trabalho: [...]	serviço	1	R\$ 230,00	R\$ 2.300,00
9.14	10	Relatores de Grupos de trabalho: [...]	serviço	1	R\$ 330,00	R\$ 3.300,00

**Quadro 15: Parte do Plano de Trabalho ajustado – Contrato SEC nº 08/2011**

<b>2</b>	<b>Realização de fórum de discussões em mercado criativo para a Copa de 2014</b>					<b>R\$ 169.350,00</b>
2.1	1	Coordenador geral do projeto (Pré, produção, pós): o serviço compreende o trabalho de concepção das mesas, painéis e grupos de trabalhos. Escolha os preceptores dos temas, especialistas em Economia Criativa. A Coordenação do Projeto, juntamente com representantes da [...], são responsáveis pela seleção, indicação e convite aos participantes e palestrantes (através da qualificação, capacidade técnica, representatividade local e identificação com a temática do projeto). Respondem pelas ações e execução do objeto da contrapartida. Coordenam todas as áreas ligadas às ações políticas e institucionais do Projeto. [...]	serviço	4	R\$ 18.700,00	R\$ 74.800,00
2.2	1	Coordenador de execução do projeto: o serviço dessa equipe consiste basicamente em executar o projeto. São responsáveis por elaborar, controlar e acompanhar o orçamento físico-financeiro do projeto; [...]	serviço/mês	1	R\$ 44.400,00	R\$ 44.400,00
2.3	1	Serviço de mediação e relatória dos Grupos de Trabalho: responsáveis por observar todas as características que emergem durante os processos grupais e garantir um impulso criativo e propositivo permanente [...]	serviço/mês	1	R\$ 5.600,00	R\$ 5.600,00
2.4	1	Contratação de empresa que prestará serviço de definição dos painelistas das mesas e grupos de trabalho. Cada painelista é responsável por explicar os temas no Fórum, aprofundá-los, [...]. Para isso serão contratados especialistas em: pesquisa e mapeamento, orçamento, [...]	serviço	1	R\$ 32.550,00	R\$ 32.550,00
2.5	1	Apresentação da banda Marakamund	serviço	1	R\$ 12.000,00	R\$ 12.000,00

150. Da mesma forma, nos repasses efetuados pela SEC com recursos oriundos do FAC não há verificação da compatibilidade dos custos apresentados pelos proponentes com os valores de mercado. O proponente tem a opção de apresentar três orçamentos ou de comprovar que os custos são compatíveis com a tabela de referência do Ministério da Cultura, elaborada pela Fundação Getúlio Vargas.

151. Nos processos do FAC examinados, não há documento que comprove que houve a verificação da compatibilidade dos preços cotados com os praticados no mercado, inclusive com relação às rubricas de custos indicadas a título de contrapartida.



152. A apresentação de três orçamentos pelas entidade proponentes não dispensa a Secretaria de efetuar o exame da compatibilidade com os valores de mercado, tanto das rubricas que constam dos Planos de Trabalho, quanto dos valores efetivamente despendidos pelas convenientes.

153. Para evitar irregularidades dessa natureza, o Tribunal de Contas da União tem, reiteradas vezes, determinado o exame detalhado dos Planos de Trabalho:

**Acórdão n.º 2261/2005-Plenário:**

9.11. *determinar ao [...] que:*

9.11.1. *façam constar do parecer técnico do plano de trabalho **análises detalhadas dos custos indicados nas propostas**, com base em elementos de convicção como cotações, tabelas de preços, publicações especializadas e outras fontes disponíveis, de modo a certificar-se e a comprovar que tais custos estão **condizentes com os praticados no mercado da respectiva região;***

**Acórdão nº 5078/2009 – Segunda Câmara do TCU:**

*“(..) proceda, na **análise técnica de propostas de convênios**, a **uma efetiva análise dos seus custos** e dos benefícios advindos, explicitando a metodologia e os parâmetros de preços adotados, de maneira a garantir a observância ao princípio da economicidade, (...)”*

**Acórdão n.º 2.593/2011 – Segunda Câmara:**

*“9.8 alertar (...) que foram detectadas as seguintes ocorrências na celebração do Convênio (...): 9.8.4. (...) **ausência de análise técnica quanto à compatibilidade dos custos apresentados pela proponente com os valores praticados no mercado**” (grifou-se)*

*Causas*

154. A ausência de exame detalhado dos Planos de Trabalho pode ter relação com o número reduzido de servidores lotados nas unidades técnicas das Secretarias.

*Efeitos*

155. As irregularidades ou impropriedades não verificadas tempestivamente poderão influenciar de forma negativa na execução dos ajustes, levando, inclusive, risco de prejuízo aos cofres públicos.

*Considerações do Auditado*

156. A Secretaria de Estado de Educação – SE limitou-se a informar que a análise do Plano de Trabalho pela Gerência de Prestação de Contas se dá após o Plano de Trabalho e Termo de Convênio terem sido assinados/aprovados pelos concedente e conveniente (fl. 503).

157. Por sua vez, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda - SEDEST apresentou esclarecimentos sobre os



parâmetros utilizados na definição dos valores de custeio dos serviços assistenciais, dentre eles, os gastos com recursos humanos e despesas complementares (alimentação, material de consumo, serviços de terceiros para manutenção das instalações e outros). Informou, no entanto, que em se tratando de serviço continuado, não há como a entidade informar o tipo, quantidade e marca do material a ser adquirido, por frequentemente tratar-se de material de consumo cujos preços variam no mercado ao longo da vigência do convênio. Experiência de apresentação de plano de trabalho detalhado teria resultado em significativa devolução de recursos em virtude da dificuldade de prestar o serviço mediante opções de aquisição limitadas (fls. 453/454).

158. A Secretaria de Estado de Cultura - SECULT encaminhou a seguinte consideração:

*“(...) os analistas na etapa de Admissibilidade, são orientados a verificar, em comparação com outros projetos, a adequação dos preços (...). Registra-se, inclusive que a utilização da Tabela de Referência dos Preços da Cultura mantida pelo Ministério da Cultura e estruturada pela Fundação Getúlio Vargas ajudam a demonstrar a adequação dos custos propostos com os praticados no mercado.”(fl.492)*

159. Ainda segundo esta Jurisdicionada, em alguns casos a proponente apresenta orçamentos e documentos que comprovem os custos e utilizam planilha de custos aprovada pela ANCINE.

160. A partir de 2014, os consultores *ad hoc* serão responsáveis por verificar a adequação dos custos propostos com os preços praticados no mercado, análise anteriormente a cargo do Conselho de Cultura (fl. 493).

#### *Posicionamento da equipe de auditoria*

161. Quanto às manifestações da SEDEST, aplicáveis também à SE, pela natureza similar dos ajustes, é forçoso reconhecer que, pela especificidades dos convênios celebrados, que possuem natureza continuada, não se exige detalhamentos pormenorizados, mas, apenas aqueles capazes de caracterizar o objeto e permitir a análise de compatibilidade dos custos e dos quantitativos constantes no Plano de Trabalho com aqueles praticados no mercado, em especial, no tocante a funcionários e gêneros alimentícios, itens, em regra, de maior relevância nos convênios continuados.

162. As considerações encaminhadas pela SECULT vão de encontro ao observado por esta equipe (§§141/153) e pela Procuradoria Geral do Distrito Federal – PGDF (§144). Durante a etapa de execução desta fiscalização, não foram detectados procedimentos adotados pela própria jurisdicionada para checar a adequação dos custos constantes no Plano de Trabalho.

163. Desta maneira, as informações encaminhadas não são suficientes para refutar as evidências do Achado.



164. Acerca do assunto em comento, a nova Lei nº 13.019/14, que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias entre a administração pública e organizações da sociedade civil (OCS), manteve a exigência, prevista em normativos infralegais, de avaliação dos custos previstos no plano de trabalho, acompanhados de elementos de comprovação, dispendo no seguinte sentido:

*Art. 22. Deverá constar do plano de trabalho, sem prejuízo da modalidade de parceria adotada:*

*(...)*

*V - elementos que demonstrem a compatibilidade dos custos com os preços praticados no mercado ou com outras parcerias da mesma natureza, devendo existir elementos indicativos da mensuração desses custos, tais como: cotações, tabelas de preços de associações profissionais, publicações especializadas ou quaisquer outras fontes de informação disponíveis ao público;*

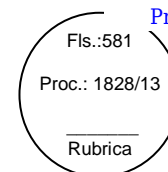
#### *Proposições*

165. Sugere-se alertar aos órgãos e entidades da Administração Pública Distrital que:

- a) observem as disposições na nova Lei nº 13.019/14, que estabelece o novo regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferência de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, que trouxe novos procedimentos para a celebração de “convênio”, doravante denominado “Termo de Colaboração” ou “Termo de Fomento”, em especial, no tocante aos:
  1. elementos que devem constar do plano de trabalho, como a demonstração de compatibilidade dos custos com os preços praticados no mercado ou com outras parcerias da mesma natureza (art 22). **(Sugestão X.a.3)**
- b) a Administração deve verificar por si própria a adequação dos custos propostos àqueles praticados no mercado, ainda que exija do proponente a apresentação de orçamentos ou compatibilidade com tabelas de referência. **(Sugestão X.b)**

#### *Benefícios Esperados*

166. Garantir a economicidade e eficiência na aplicação dos recursos públicos; aferição da qualificação técnica e capacidade operacional do conveniente para a gestão do convênio.



#### **2.1.4 Achado 04 – Celebração de convênio com entidades privadas sem a prevalência de interesses comuns caracterizando a contraprestação de serviços.**

##### *Critério*

(i) Demonstração de interesse recíproco nos convênios; (ii) Submissão ao regular procedimento licitatório, previsto na Lei n. 8.666/93, para aquisições de bens e contratação de serviços.

##### *Análises e Evidências*

167. Na Secretaria de Cultura constataram-se irregularidades nos fundamentos para justificar a assinatura de convênios, uma vez que os objetos foram executados precipuamente por terceiros, aparecendo a entidade conveniada como um meio de contratação de empresas prestadoras de serviços para o Poder Público, o que caracteriza burla ao procedimento licitatório.

168. Dos 10 (dez) processos examinados, 08 (oito) referem-se a eventos cujos objetos são incompatíveis com a modalidade de Convênio, amoldando-se com maior precisão ao instituto do contrato.

##### **Quadro 16: Processos com uso indevido de Convênio**

Processo	Entidade	Convênio	Evento	Valor (R\$)
150.003.504/2011	Trilhas e Mundos	11/2012	Feira Gastronômica do Cerrado	150.000,00
150.002.313/2012	Instituto Terceiro Setor	12/2012	45º Festival de Brasília do Cinema	1.138.680,00
150.003.029/2013	Ossos do Ofício	20/2012	Festival Música Candango Cantador	450.000,00
150.000.345/2013	Grupo Via Sacra ao Vivo	03/2013	Semana Santa em Planaltina	629.773,79
150.000.350/2013	Brasil Vivo	04/2013	Paixão de Cristo Negro - Samambaia	321.226,00
150.000.346/2013	Inst. Bras. Integração - IBI	05/2013	Via Sacra de Taguatinga	669.861,34
150.000.353/2013	Instituto Colmeia	06/2013	Via Sacra de São Sebastião	206.892,00
150.002.858/2011	Ossos do Ofício	08/2011	Fórum Capacitação Mercados Criativos	354.379,49

Fonte: PT07<sup>40</sup>

169. Nesses convênios, as especificações das “metas”, previstas nos Planos de Trabalho, são eminentemente de contratação de empresas para prestação de serviços, o que poderia ser efetivado por meio de licitação pública.

##### **Quadro 17: Metas nos Processos com uso indevido de Convênio**

Processo	Entidade	Convênio
150.003.504/2011	Trilhas e Mundos	Meta 01: Contratação de empresa para fornecimento de equipe de coordenação e gestão do projeto; Meta 02: Contratação de empresa para criação (elaboração, produção, direção, design

<sup>40</sup> Os papéis de trabalho estão associados ao sistema eletrônico e-TCDF.



		<p>e divulgação);</p> <p>Meta 03: Contratação de empresa para prestação de serviços de locação, montagem e desmontagem de estruturas de bambu em tendas;</p> <p>Meta 04: Contratação de empresa para serviço de sonorização, iluminação e montagem de palco; Contratação de artistas locais. <b>(PT07, págs. 85/87)</b></p>
150.002.313/2012	Instituto Terceiro Setor	<p>Meta 01: Prestação de serviço para hospedagem e alimentação;</p> <p>Meta 02: Prestação de serviço para locação de infraestrutura;</p> <p>Meta 03: Prestação de serviços para locação de equipamentos de sonorização, iluminação e de audiovisual;</p> <p>Meta 04: Prestação de serviços de assessoria de imprensa e de júri das mostras competitivas. <b>(PT07, págs. 893/894)</b></p>
150.003.029/2013	Ossos do Ofício	<p>Meta 01: Contratação de empresa para seleção de corpo de jurados e serviços de produção;</p> <p>Meta 02: Contratação de empresa para montagem de estrutura de palco, camarim, acessibilidade, controle de acesso e banheiros químicos;</p> <p>Meta 03: Contratação de empresa especializada em sonorização e iluminação;</p> <p>Meta 04: Contratação de geradores de energia;</p> <p>Meta 05: Contratação de empresa especializada em serviços de traslado;</p> <p>Meta 06: Contratação de serviços de segurança, brigadista e ambulância;</p> <p>Meta 07: Contratação de empresa especializada em serviços de apoio;</p> <p>Meta 08: Premiação dos participantes. <b>(PT07, págs. 401/408)</b></p>
150.000.345/2013	Grupo Via Sacra ao Vivo	<p>Meta 01: Disponibilização de painéis de LED;</p> <p>Meta 02: Disponibilização de palco;</p> <p>Meta 03: Disponibilização de material gráfico;</p> <p>Meta 04: Disponibilização de material de expediente;</p> <p>Meta 05: Disponibilização de material cenográfico;</p> <p>Meta 06: Confeção de figurinos;</p> <p>Meta 07: Disponibilização de tecidos para confecção de figurinos;</p> <p>Meta 08: Confeção de camisetas;</p> <p>Meta 09: Contratação de empresa especializada em produção;</p> <p>Meta 10: Disponibilização de arquibancada;</p> <p>Meta 11: Disponibilização de serviço de buffet;</p> <p>Meta 12: Disponibilização de rádios;</p> <p>Meta 13: Disponibilização de geradores;</p> <p>Meta 14: Disponibilização de plataforma; <b>(PT07, págs. 1101/1107)</b></p>
150.000.350/2013	Brasil Vivo	<p>Meta 01: Contratação de empresa para fornecimento de serviço de sonorização e iluminação;</p> <p>Meta 02: Contratação de empresa de filmagem;</p> <p>Meta 03: Contratação de empresa para realização de show pirotécnico;</p> <p>Meta 04: Contratação de empresa para realização de serviços de impressão;</p> <p>Meta 05: Contratação de empresa para realização de serviços de produção cultural;</p> <p>Meta 06: Contrapartida: Serviços de professores de teatro, assistentes de produção, assessor de imprensa, iluminador, pintor, confecção de figurino, designer gráfico, assistente de figurino e serviço de sonoplasta. <b>(PT07, págs. 1375/1376)</b></p>
150.000.346/2013	Inst. Bras. Integração - IBI	<p>Meta 01: Contratar Equipe para conduzir o espetáculo; Contratar artistas para o Evento; Realizar atividades preparatórias para o espetáculo;</p> <p>Meta 02: Montagem e desmontagem de estrutura física; Montagem e desmontagem de</p>


**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA

SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Fls.:583

Proc.: 1828/13

Rubrica

		equipamentos; Serviços em atividades especializadas para operacionalização do espetáculo; Meta 03:Executar os ensaios gerais; Executar as encenações; Meta 04:Efetuar avaliação da realização da Via Sacra de Taguatinga; Elaborar relatórios de avaliação e prestação de contas. <b>(PT07, págs. 1223/1224)</b>
150.000.353/2013	Instituto Colmeia	Meta 01: Contratação de empresa para fornecimento de todos os serviços do projeto; Meta 02: Serviços de contrapartida: confecção de figurinos diversos. <b>(PT07, pág.1550)</b>
150.002.858/2011	Ossos do Ofício	Meta 01: Contratação de empresa para a produção de imagem do evento; Meta 02: Contratação de empresa para confecção de material impresso; Meta 03: Contratação de empresa para assessoria de comunicação e registro; Meta 04: Contratação de empresa para montar stands e mobiliário do evento; Meta 05: Contratação de empresa especializada em mesas multi touch e projeção mapeada; Meta 06: Contratação de serviço de buffet; Meta 07: Contratação de serviços de sonorização, iluminação, gerador e equipamentos de informática; Meta 08: Contratação de serviços gerais para atividades especializadas; Meta 09:Contratação de serviços especializados em planejamento, organização e produção de eventos, com equipe habilitada; Meta 10: Contratação de empresa especializada em capacitação técnica de profissões ligadas a economia criativa relacionadas à produção de grandes eventos; Meta 11: Contratação de serviços de traslados e hotel; Meta 12: Publicação: Degravação, organização e pesquisa, revisão, editoração, diagramação e tratamento de imagens. <b>(PT07, pág.1603/1607)</b>

Fonte: PT07

170. A PGDF apresentou manifestação contrária à celebração dos Convênios acima, à exceção do tratado no processo nº 150.000.345/2013, manifestando-se, em essência, nos termos consolidados no Quadro a seguir:

**Quadro 18: Manifestações da PGDF contrárias ao uso de Convênio nos processos da SEC**

Processo	Entidade	Parecer PGDF
150.003.504/2011	Trilhas e Mundos	<i>“(…) os documentos acostados aos autos <b>não evidenciam uma cooperação entre as partes que insinuem a necessidade (ou mesmo a conveniência) de realização de um convênio para a consecução do interesse público perseguido; antes demonstram a clara possibilidade de feitura de um ou mais procedimentos licitatórios.</b>” […]</i> “Ante o exposto, sem prejuízo da leitura do inteiro teor do opinativo, manifesta-se este Procurador pela <b>impossibilidade jurídica</b> de assinatura do convênio pretendido. <b>(PT07, pág. 135 e 139)</b>
150.002.313/2012	Instituto Terceiro Setor	<i>“(…) possibilidade de se ver configurada <b>a burla ao dever de licitar</b> os serviços necessários à realização do Festival, os quais, em outras edições, foram licitados pela própria Secretaria, inclusive os relativos à hospedagem e alimentação.”</i> <b>(PT07, pags. 945/946)</b>
150.003.029/2013	Ossos do Ofício	<i>“Com efeito, <b>ainda que por via indireta, a utilização do convênio para intermediar contratações não encontra suporte no ordenamento jurídico.</b> Deveras, o uso de convênio, quando cabível o contrato, não pode ser considerado mero erro de forma, vez que o regramento entre ambos é bastante diverso e a ação dos órgãos de controle é menos intensa no convênio. Subjacente ao interesse em não adotar o instrumento de contrato, poderá ficar caracterizada motivação de mitigar a ação do controle, fazendo exsurgir, para a autoridade que empregou o meio diverso para formalizar o ajuste, a responsabilidade nos termos da Lei Complementar DF n.º 1/94”</i> <b>(PT07, pág. 546)</b>





150.000.350/2013	Brasil Vivo	“A rigor, a celebração do convênio prescinde de licitação. Porém, há situações em que pode concorrer, objetivamente, o interesse de vários particulares pela parceria com o ente público e, nessa hipótese, os princípios da isonomia, da impessoalidade e da moralidade, além do regime republicano, independentemente de qualquer outra norma constitucional ou legal, obrigam a licitação pública adaptada à realidade do fomento, salvo se houver justificativas para a inviabilidade de competição. (...) <b>Parecer pela inviabilidade jurídica de celebração do convênio.</b> ” (PT07, págs. 1348/1349)
150.000.346/2013	Inst. Bras. Integração - IBI	(...) conclui-se, smj, pela <b>inviabilidade jurídica</b> de se celebrar o convênio almejado. (PT07, pág. 1205)
150.000.353/2013	Instituto Colmeia	(...) conclui-se, smj, pela <b>inviabilidade jurídica</b> de se celebrar o convênio almejado. (PT07, pág. 1528)
150.002.858/2011	Ossos do Ofício	“(...) a julgar pelos serviços a serem prestados, aparentemente <b>tudo será objeto de execução por terceiros</b> , inclusive a concepção, a coordenação e organização do evento e a contratação de painelistas. Nota-se que a entidade interessada em firmar convênio com o Distrito Federal não pode comparecer no ajuste como <b>mero canal de contratação de empresas, fomentando atividade lucrativa por via transversa.</b> ” (PT07, pág.1649)

Fonte: PT07

171. Apesar das restrições apresentadas pela PGDF, os convênios foram firmados pela Secretaria de Cultura.

*70% dos processos examinados na Secretaria de Cultura receberam Parecer contrário da PGDF à celebração dos ajustes e, ainda assim, foram firmados.*

172. Examinando-se o Processo n.º 150.002.313/2012, referente ao Convênio n.º 12/2012, firmado com o Instituto Terceiro Setor para a realização do 45º Festival de Brasília do Cinema Brasileiro, no valor de R\$1.136.680,00, constata-se que se trata efetivamente de serviços prestados por empresas promotoras de eventos (contratação de serviços de hospedagem, alimentação, assessoria de imprensa e de locação de infraestrutura e de equipamentos de sonorização, iluminação), portanto, deveriam ser licitados (PT07, págs. 887/999).

173. Corrobora a natureza licitatória dos gastos o fato de que em versões anteriores os serviços relativos ao Festival eram licitados pela Secretaria. Nesse contexto, o Tribunal de Contas de União, por meio do Acordão nº 1333/2011 – Primeira Câmara, manifestou-se: “(...) 1.7.10. *abstenha-se de formalizar instrumento de convênio para execução de objeto licitável pela própria Administração; (...)*”.

174. Ainda, para a realização do 45º Festival de Brasília do Cinema Brasileiro constatou-se que há processos diversos na Secretaria que tratam de gastos relacionados ao Evento e que não foram formalizados por meio de Convênio:


**Quadro 19: Gastos relacionados ao evento que foram terceirizados**

Processo	Objeto
150.002.132/2012	Serviços de hospedagem, fornecimento de refeições e locação de salas
150.001.919/2012	Contratação de Serviço para o 45º Festival de Cinema Brasileiro
150.002.599/2012	Arranjo de Flores para o 45º Festival de Cinema
150.002.274/2012	Material gráfico para o 45º Festival
150.002.014/2012	Locação de Vans para o 45º Festival
150.002.014/2012	Serviços
150.002.072/2012	Café
150.002.175/2012	Troféus

Fonte: SISCOEX

175. Com relação aos convênios firmados com objeto de cunho religioso<sup>41</sup> (Processos n.ºs 150.000.346/2013, 150.000.350/2013 e 150.000.353/2013), observou-se que, de acordo com os estatutos das entidades convenientes, não se tratam de instituições religiosas e que os institutos não possuem finalidades estatutárias relacionadas com o objetivo do repasse de recursos, o que demonstra incompatibilidade com os critérios previstos na IN 01/2005 e na Lei n.º 4.049/2007 (PT07, págs. 1201, 1267/1272, 1520).

**IN 01/2005:**

*“Art.1º A celebração de convênios, acordos, ajustes, ou outros instrumentos congêneres, que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, objetivando a realização de programas de trabalho, projetos, atividades, operações especiais ou eventos com duração certa, deverá atender ao disposto nesta Instrução Normativa, observada a legislação pertinente.(...)”*

*“§ 2º A descentralização da execução, mediante Convênio ou Portaria, **somente se efetivará se** o programa, projeto, atividade ou evento estiver previsto nas metas e atribuições do concedente e desde que os entes envolvidos disponham de condições para consecução do seu objeto e **tenham atribuições estatutárias ou regimentais relacionadas com o mesmo.**” (grifou-se)*

**Lei n.º 4.049/2007:**

*“Art. 7º. Somente será concedida subvenção social ou auxílio para investimentos à entidade que cumulativamente preencha os seguintes requisitos:*

<sup>41</sup> Realização dos seguintes eventos: Via Sacra de Taguatinga, Paixão de Cristo Negro – Samambaia, Via Sacra de São Sebastião.



***l – possua finalidades contratuais, regimentais ou estatutárias relacionadas com o objetivo da subvenção social ou do auxílio para investimentos;***” (grifou-se)

176. Nesses três casos, a PGDF registrou que havia incompatibilidade entre as atividades exercidas pelos Institutos e os respectivos estatutos das entidades (PT07, pág. 1520). Ainda, segundo a PGDF, não se poderia utilizar a Lei n.º 4.876/2012 como fundamento para a assinatura de convênio, tendo em vista que não se tratava de entidade de cunho religioso (PT07, pág. 1201).

177. Com relação ao Processo n.º 150.000.345/2013 (Grupo Via Sacra ao Vivo), a PGDF apenas se manifestou favorável à transferência de recursos por se tratar de evento realizado por instituição de cunho religioso que teria amparo nos termos da Lei Distrital n.º 4.876/2012, ainda não declarada inconstitucional à época do Parecer (PT07, pág. 1047).

178. Importante ressaltar que os repasses de recursos para eventos de cunho religioso, como os tratados nos processos elencados no Quadro a seguir, podem ser considerados irregulares tendo em vista que se referem a manifestações que não atendem ao “*interesse recíproco, em regime de mútua cooperação*” conforme previsto na IN 01/2005. Ressalta-se que o MPJTCDF formulou representação ao MPDFT questionando expressamente a constitucionalidade da Lei n.º 4.876/2012. Em 25/06/13, a referida Lei foi declarada inconstitucional<sup>42</sup>.

#### **Quadro 20: Eventos de natureza religiosa**

Processo	Entidade	Convênio	Evento	Valor (R\$)
150.000.345/2013	Grupo Via Sacra ao Vivo	03/2013	Semana Santa em Planaltina	629.773,79
150.000.350/2013	Brasil Vivo	04/2013	Paixão de Cristo Negro - Samambaia	321.226,00
150.000.346/2013	Inst. Bras. Integração – IBI	05/2013	Via Sacra de Taguatinga	669.861,34
150.000.353/2013	Instituto Colmeia	06/2013	Via Sacra de São Sebastião	206.892,00

Fonte: PT07

179. Por meio da Decisão de n.º 3.453/12 esta Corte encaminhou orientação à Secretaria de Cultura sobre a necessidade de cautela no tocante à concessão de recursos para custeio de eventos religiosos sob pena de virem a ser penalizadas por graves infrações legais às normas de administração orçamentária e financeira.

180. Verificou-se, ainda, que estão sendo efetuadas transferências irregulares de recurso, por meio de “contratos”<sup>43</sup>, nos moldes do Decreto n.º 31.414/2010<sup>44</sup>,

<sup>42</sup> [http://www.tjdft.jus.br/institucional/jurisprudencia/temas-em-debate/inconstitucionalidades/lei-distrital/copy\\_of\\_pagina-13](http://www.tjdft.jus.br/institucional/jurisprudencia/temas-em-debate/inconstitucionalidades/lei-distrital/copy_of_pagina-13)

<sup>43</sup> Conforme será tratado no Achado 05, tais ajustes têm natureza de “convênios”, pois exigem prestação de contas dos recursos repassados e oferta de contrapartida pela conveniente. Ademais, tais ajustes são celebrados sem a realização de procedimento licitatório e sem a observância do estatuto das licitações, tais como a escolha do licitante pelo menor preço.



para apoiar eventos que deveriam se submeter ao procedimento licitatório previsto na Lei n.º 8.666/93.

181. A título de exemplo, observe-se o “Contrato” n.º 32/2013, firmado entre o FAC e o Grupo Via Sacra ao Vivo de Planaltina-DF, no valor de R\$239.661,18. O “Contrato” tem por objeto o apoio financeiro ao Projeto “*Brilho da Luz*” (PT08, págs. 899/902).

182. O objeto do Projeto Básico da Entidade denuncia que se trata de terceirização de serviços que poderiam ser prestados por meio de licitação pública (PT08, pág. 831):

*“O presente, visa a captação de recursos para a manutenção das atividades do GRUPO VIA SACRA AO VIVO DE PLANALTINA-DF, por meio da **contratação dos sistemas de iluminação** e efeitos de luz para todas as atividades do Grupo.”* (grifou-se)

183. Os itens da Planilha Orçamentária (PT08, pág. 848), os orçamentos (PT 08, págs. 854) e documentos que constam das prestações de contas (PT08, págs. 929/952), confirmam que foi celebrado ajuste, sem procedimento licitatório, para serviços que deveriam ser objeto de seleção pública, nos moldes da Lei n.º 8.666/93.

184. Irregularidade idêntica alcança o “Contrato” n.º 312/2012, firmado com a entidade Ossos do Ofício, para a realização do projeto “*Festival Satélite 061 24hs no ar*”. Examinando-se o Plano de Aplicação dos recursos observa-se que o repasse destina-se exclusivamente à contratação de pessoal, despesas com material de consumo e gastos com serviços gráficos e de locação (PT08, págs. 422/570).

185. Com relação à ausência de interesse mútuo e à natureza licitável do objeto dos convênios pode-se acrescentar a manifestação do Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão n.º 552/2011 – Plenário:

*“9.4. determinar à Secex/TO que:*

*9.4.1. promova, (...), a oitiva prévia da Superintendência (...), para que se manifeste, (...), sobre as seguintes ocorrências: (...)*

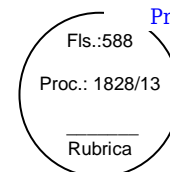
*9.4.1.5. celebração de convênios com entidades privadas, **sem a prevalência de interesses comuns e coincidentes, caracterizando a contraprestação de serviços**; base legal: art. 3º da Lei nº 5.764/71; IN STN nº 1/1997; Portaria Interministerial nº 127/2008, art. 1º, § 2º; Decisão 194/1999-TCU-Plenário; Acórdão 2.261/2005-TCU-Plenário;”* (grifou-se)

### Causas

186. Intuito de submeter os objetos dos ajustes a procedimentos menos rigorosos de controle.

---

<sup>44</sup> Dispõe sobre o regulamento do Fundo de Apoio à Cultura. Revogado pelo Decreto nº 34.785/13, de teor assemelhado.



### *Efeitos*

187. Ante a ausência de um procedimento licitatório mais rigoroso, restringe-se a competição, pois outras entidades privadas com finalidade lucrativa não podem participar das seleções.

### *Considerações do Auditado*

188. A Secretaria de Estado de Cultura não se manifestou acerca das irregularidades retratadas no achado em exame, que dizem respeito à celebração indevida de “convênios” pelo órgão.

### *Posicionamento da equipe de auditoria*

189. Preliminarmente, cabe esclarecer que o titular da Secretaria de Estado de Cultura é o responsável pela gestão dos recursos orçamentários alocados na unidade orçamentária SECULT e, ainda, pela gestão dos recursos destinados ao FAC, na qualidade de Presidente do Conselho de Administração do Fundo de Apoio à Cultura.

190. Referidas unidades celebram diferentes instrumentos contratuais, em sentido *lato*, para celebrar parcerias com entidades privadas com o objetivo de incentivar, apoiar e fomentar a cultura, em todas as suas formas de manifestação.

191. O presente achado (Achado 04) trata dos “convênios” celebrados pela SECULT, sem a prevalência de interesses comuns.

192. As irregularidades acerca dos ajustes celebrados pelo FAC, denominados de “contrato”, que visam prestar apoio financeiro aos projetos culturais, são objeto do próximo achado de auditoria (Achado 05).

193. Entendeu-se necessária a presente contextualização uma vez que a extensa manifestação do Secretário de Cultura limitou-se a apresentar esclarecimentos acerca do instrumento de “contrato” celebrado pelo FAC, que possui normativo específico. Nada foi mencionado sobre as falhas do presente achado.

194. Assim, conforme já defendido, ratifica-se o entendimento de que “convênios” celebrados pela Secretaria de Cultura configuram, na prática, de burla ao procedimento licitatório, uma vez que, em grande parte, destinam-se à contratação de serviços.

195. Por outro lado, há de se reconhecer que se tratam de despesas acessórias e complementares ao setor cultural, que contribuem para o desenvolvimento e fortalecimento do segmento no âmbito do Distrito Federal, a exemplo da realização do já consagrado Festival de Brasília do Cinema Brasileiro.

196. No entanto, conforme muito bem evidenciado no achado, não encontra amparo na legislação vigente a celebração de convênios como o fito de prestação



de serviços para hospedagem, alimentação, locação de infraestrutura e de equipamentos de audiovisual, dentre outros.

197. Agrava-se a irregularidade na medida em que a Procuradoria-Geral do DF, na sua zelosa função institucional<sup>45</sup>, manifestou-se, em diversos pareceres, pela “*inviabilidade jurídica de se celebrar o convênio almejado*” ou, ainda, pela não autorização para a celebração imediata do convênio.

198. Corroborando a argumentação acima, destaca-se, mais uma vez, que a Lei nº 13.019/14, recentemente promulgada, estabelece que:

*Art. 40. É vedada a celebração de parcerias previstas nesta Lei que tenham por objeto, envolvam ou incluam, direta ou indiretamente:*

*I - delegação das funções de regulação, de fiscalização, do exercício do poder de polícia ou de outras atividades exclusivas do Estado;*

*II - prestação de serviços ou de atividades cujo destinatário seja o aparelho administrativo do Estado. (grifou-se)*

199. O novo ambiente normativo promoveu, também, alterações na Lei nº 8.429/92, ao incluir no rol dos atos de improbidade administrativa diversas condutas consideradas ilícitas, dentre elas, “*celebrar parcerias da administração pública com entidades privadas sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie.*” (art. 77).

#### *Proposições*

200. Sugere-se determinar à Secretaria de Estado de Cultura e ao Fundo de Apoio de Cultura do Distrito Federal que:

a) abstenham-se de celebrar convênios com entidades privadas, doravante denominados, nos termos da Lei nº 13.019/14, “Termo de Colaboração” ou “Termo de Fomento”, sem a prevalência de interesse comuns e coincidentes, e que tenha como objeto, na essência, a prestação de serviços passíveis de licitação pela própria Administração, sob pena de configurar contraprestação de serviços e burla ao dever de licitar. **(Sugestão IV.c)**

201. Sugere-se encaminhar cópia da Decisão a ser proferida e do relatório de auditoria (Achado 04) à Secretaria de Contas deste Tribunal, para fins de apurar a repercussão, nas contas anuais da Secretaria de Estado de Cultura, exercícios 2012

---

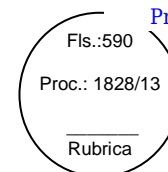
<sup>45</sup> Nos termos do Regimento Interno da Procuradoria-Geral do DF (Decreto nº 22.789/02), compete à Procuradoria-Geral do Distrito Federal (art. 4º):

(...)

V - zelar pelo cumprimento, na Administração Pública Direta e Indireta, das normas jurídicas, das decisões judiciais e dos pareceres jurídicos da Procuradoria-Geral do Distrito Federal;

(...)

XI - examinar, registrar, elaborar, lavrar e fazer publicar os instrumentos jurídicos de contratos, acordos e outros ajustes em que for parte o Distrito Federal;



e 2013<sup>46</sup>, da seguinte falha: *Celebração de convênio com entidades privadas sem a prevalência de interesses comuns caracterizando a contraprestação de serviços.*  
**(Sugestão XVI.a)**

202. Sugere-se alertar aos órgãos e entidades da Administração Pública Distrital que:

a) observem as disposições na nova Lei nº 13.019/14, que estabelece o novo regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferência de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, que trouxe novos procedimentos para a celebração de “convênio”, doravante denominado “Termo de Colaboração” ou “Termo de Fomento”, em especial, no tocante à:

1. inclusão no rol de atos de improbidade administrativa, dentre outros, da conduta de *“celebrar parcerias da administração pública com entidades privadas sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie.”* (art 77, XVIII). **(Sugestão X.a.4)**

#### *Benefícios Esperados*

203. Maior competitividade e, por conseguinte, maior economicidade do ajuste a ser celebrado.

#### **2.1.5 Achado 05 – Utilização indevida de “contrato” em ajustes com natureza de convênio**

##### *Critério*

(i) O instituto do convênio deve ser adotado quando demonstrado o interesse recíproco dos partícipes.

##### *Análises e Evidências*

204. A Secretaria de Cultura, por meio de recursos oriundos do Fundo de Apoio à Cultura - FAC, celebra “contratos” tendo como objeto a concessão de apoio financeiro a projetos artísticos e culturais, mediante contrapartida obrigatória.

205. Os ajustes são precedidos de Edital de Seleção Pública, no qual são analisados aspectos específicos da contratação, a exemplo do mérito cultural de projetos e da capacidade de gestão, além de outros aspectos inerentes à regularidade jurídico e fiscal dos proponentes (PT 08, págs. 604/633)<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> Processos nº 19764/13 e 25009/14 – aguardando remessa pela STC.

<sup>47</sup> Os papéis de trabalho estão associados ao sistema eletrônico e-TCDF.



206. O exame dos Editais de Seleção Pública demonstra equívoco na natureza jurídica da relação formada entre o Poder Público e os particulares, uma vez que as características dos ajustes amolda-se com maior precisão ao instituto do convênio administrativo, e não do “contrato” a que faz referência o Decreto n.º 31.414/2010.

207. Verificam-se nos ajustes celebrados pelo FAC as seguintes características essenciais dos convênios<sup>48</sup>: (i) os interesses das partes não são opostos, ou seja, não há que se falar em prestação de serviço pelo proponente e pagamento (contraprestação) pelo poder público; os interesses dos partícipes são comuns, pois ambos buscam a realização de uma finalidade concreta (difusão de bens culturais), e não opostos, tal como fomentar a cultura e obter lucro; (ii) os recursos repassados conservam natureza pública, ensejando o dever de prestar contas; (iii) há previsão de contrapartida pelo proponente, instituto típico dos convênios administrativos, em razão da comunhão de interesses.

208. Importante ressaltar que a natureza da relação jurídica é determinante para a definição do regime jurídico a ser aplicado à contratação. Caso prevaleça o entendimento da Secretaria de Cultura, no sentido de que tais ajustes têm natureza contratual, as regras a serem aplicadas no processo de seleção, contratação e fiscalização da entidade são as previstas na Lei n.º 8.666/93, que por força do art. 37, XXI, da Constituição federal, tem caráter de norma geral, aplicável a todos entes nas hipóteses de contratação de prestação de serviços.

209. Nesse cenário, o critério de julgamento das propostas seria o de menor preço, melhor técnica e técnica-preço (art. 45); a modalidade de licitação seria, preferencialmente, o pregão eletrônico (Lei n.º 10.520/02); haveria vedação ao pagamento antecipado do contratado (art. 64 do Decreto n.º 32.598/10); além de não haver previsão para a exigência de prestação de contas e de contrapartida ao proponente.

210. Para ilustrar a irregularidade, observe-se o Processo n.º 150.002.701/2012, referente ao Contrato n.º 03/2013, firmado com o Instituto Colmeia, para apoio ao Projeto “Tenda Cultura Popular”, no valor de R\$75.380,00. Examinando-se o Projeto Básico, verifica-se que o interesse recíproco que permeia os convênios está evidenciado nos objetivos<sup>49</sup> e metas previstas para o projeto

<sup>48</sup> “**No contrato**, o valor pago a título de remuneração passa a integrar o patrimônio da entidade que o recebeu, sendo irrelevante para o repassador a utilização que será feita do mesmo; **no convênio**, se o conveniado recebe determinado valor, este fica vinculado à utilização prevista no ajuste; assim, se um particular receber verbas do poder público em decorrência de convênio, esse valor não perde a natureza de dinheiro público, só podendo ser utilizado para fins previstos no convênio; por essa razão, a entidade está obrigada a prestar contas de sua utilização, não só ao ente repassador, como ao Tribunal de Contas.” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 17ª Edição. Pg. 293).

<sup>49</sup> “Apropriar a comunidade de São Sebastião/DF nas diferentes expressões culturais existentes e os seus aspectos: arte, lazer, movimento social, educação e promoção sociocultural; Promover o intercâmbio entre artistas, artesões, grupos culturais, escolas, jovens, movimentos sociais, comunidades em geral e o poder público; [...]” (PT08, pág. 793).




**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA

SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Fls.:592

Proc.: 1828/13

Rubrica

cultural, consubstanciadas na realização de diversos tipos de capacitação em oficinas (percussão, teatro, dança, arte circense, artesanato, capoeira, saraus culturais) (PT08, págs. 793, 801/803, 814, 818/822).

211. Na mesma irregularidade pode-se acrescentar o Contrato n.º 377/2012 (Processo n.º 150.002.587/2012), firmado com a entidade Ferrock Festival para apoiar o Projeto “*Balaio Cultural de Canto a Canto*”, no valor de R\$500.000,00, que tem como objetivo “promover, fortalecer e integrar manifestações culturais tradicionais da população de Ceilândia, do Distrito Federal, do Planalto Central e de outras Regiões do Brasil, oferecendo para todos, opções de atividades culturais diversificadas, otimizando a cultura tradicional”. Neste evento, as apresentações culturais e as oficinas configuram o interesse mútuo de cooperação, assim como todas as atividades previstas para a contrapartida (PT08, págs. 675, 682, 728).

212. A PGDF, de forma reiterada, manifestou-se de forma contrária ao tipo de ajuste firmado, conforme constatou-se nos Processos dos Editais de Chamamento Público (PT08, págs. 301/334):

**Quadro 21: Pareceres da PGDF contrários à formalização dos contratos do FAC**

Processo	Modalidade	Parecer da PGDF	Valor (R\$)
150.000.432/2012	Difusão e Circulação	<p>“O apoio financeiro aos projetos será feito por instrumento que <b>possui características próprias de um convênio</b>, apesar da denominação adotada pelo Regulamento do FAC (arts. 42 a 47) (...)</p> <p>A minuta do ‘contrato’ consta como anexo do edital (art. 40, §2º, III, da Lei n.º 8.666/93), <b>mas deverá ser adequada aos termos de um convênio.</b>” (PT08, pág. 288/289)</p>	9.330.000,00
150.002.098/2012	Montagem de Espetáculos	<p>“(…) a relação travada entre o poder público e o proponente não se enquadra naquelas tipicamente contratuais, mas revela-se relação característica dos convênios. (...)</p> <p>Por mais que a consulente tente emprestar um viés contratual ao ajuste, efetivamente os partícipes possuem um mesmo interesse, que é a realização de um projeto cultural. Tal característica, somada a várias outras (contrapartida, prestação de contas, ausência de remuneração, etc.), atrai a aplicação do convênio e, com isto, as regras que lhe são correlatas. (...)</p> <p>Ante o exposto, é o <b>parecer no sentido de que o instrumento adequado à formalização do repasse de recursos é o ‘convênio’</b>, razão porque vários pontos do edital de chamamento e do ‘contrato’ dever ser reformulados” (PT08, pág. 578)</p>	4.060.000,00

Fonte: PT08

213. Ao justificar os repasses firmados, a Secretaria registrou que:

*“(…) no que concerne à alteração da modalidade de contratação para Convênio, **historicamente, o Fundo de Apoio à Cultura firma com seus beneficiários um contrato, que pode ser considerado um instrumento de ajuste genérico, não havendo, nos 21 anos de existência do Fundo,***



*qualquer insurgência ou recomendação dos órgãos de controle (Secretaria de Transparência e Tribunal de Contas do Distrito Federal) a esse respeito, parecendo ser mais apropriado a manutenção do formato atual.*

[...]

*Nesse contexto, ainda que a PGDF disponha sobre a possibilidade de adequação da figura do Convênio para melhor atender à legislação de regência do FAC, a insegurança sobre todos esses aspectos geraria, **em um primeiro momento**, a dificuldade na execução dos projetos apoiados pelo FAC e, dessa forma, considerando inexistir qualquer recomendação dos órgãos de controle nesse aspecto, parece **inoportuna** a modificação sugerida.” (grifou-se; PT08, pág. 589).*

214. Apesar das restrições que constam dos pareceres da PGDF, os repasses de recursos foram efetuados por meio de contrato, nos moldes do Decreto n.º 31.414/2010<sup>50</sup>, que aprova o regulamento do Fundo de Apoio à Cultura.

215. Destaca-se, ainda, que a PGDF dirimiu as dúvidas sobre o alegado conflito normativo, uma vez que a celebração de convênios com pessoas físicas ou com fins lucrativos é **autorizada** pela Lei Complementar n.º 267/99 e pelo Decreto n.º 31.414/10, mas **vedada** pela Instrução Normativa CGDF 01/2005, que disciplina a celebração de convênios e instrumentos congêneres pelos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do DF:

**Decreto n.º 31.414/2010:**

*“Art. 12. Na modalidade **apoio financeiro mediante contrapartida obrigatória**, os recursos do Fundo de Apoio à Cultura serão concedidos a projetos artísticos e/ou culturais de **pessoas físicas ou jurídicas de direito privado** que visem à exibição, utilização e circulação pública dos bens artísticos e culturais deles resultantes (...)*

**IN 01/2005**

*“III - CONVENIENTE: órgão ou entidade, de qualquer esfera de governo, ou de organização de direito privado, com o qual a Administração Pública do Distrito Federal pactua a execução de programa, projeto, atividade ou evento de interesse recíproco, mediante a celebração de convênio;(...)*

*Art. 5º **É vedado:** (...)*

*II - **destinar recursos públicos**, tais como contribuições, subvenções sociais, ou qualquer modalidade assemelhada **a instituições privadas com fins lucrativos;** (...)*

216. Acerca da matéria, tratada no Parecer n.º 915/2012-Procad/PGDF, teve o entendimento exarado nos seguintes termos:

---

<sup>50</sup> Normativo aplicado à época dos atos objeto da fiscalização. Foi revogado em 04/11/2013 pelo Decreto n.º 34.785/2013, de teor assemelhado.



*“Não obstante, forçoso é reconhecer que o repasse tratado nos autos possui toda uma normatização própria, encabeçada pela Lei Complementar nº 267/1999, que cria o Fundo de Apoio à Cultura, e seguida pelo Decreto nº 31.414/2010, o qual aprova o Regulamento do Fundo de Apoio à Cultura, e demais resoluções do Conselho de Cultura.*

*Nesse cenário, algumas diretrizes próprias dos convênios tradicionais não encontram espaço no regramento específico do FAC, restando-lhe aplicação de forma complementar. Assim ocorre, por exemplo, com a Instrução Normativa nº 01/2005 - CGDF que deverá ser observada quando não conflitar com as normas do Fundo em comento.*

*De um modo geral, todavia, as peculiaridades dos repasses feitos às custas do FAC não os distanciam muito dos convênios convencionais, à exceção, penso eu, da possibilidade, nos casos do FAC, de o conveniente ser pessoa física ou jurídica com fins lucrativos.*

*Essa inovação, que atinge frontalmente uma das regras mestras da IN01/05, parece ter razão de ser, uma vez que é de fácil percepção que o financiamento de projetos culturais encontra em pessoas físicas um grande público, máxime quando se tratam de projetos mais simples, que priorizem a criatividade. Tanto por isso, a Lei Complementar 267/99, por diversas vezes, permite que os incentivos feitos à conta do FAC tenham como destinatários pessoas físicas e jurídicas, em sua mais ampla concepção (art. 4º, parágrafo 1º, art. 7º, art. 9º).*

*Em que pese, no âmbito da IN 01/05 – CGDF, a vedação de pessoas físicas ou com fins lucrativos firmarem convênios, tal possibilidade é, em tese, admitida por boa parte da doutrina, a saber: [...]” (PT08, pág. 572)*

217. Ao final, referido Parecer foi aprovado pelo então Procurador-Geral do DF, que fez consignar entendimento no mesmo sentido:

*“Portanto, ainda que a IN nº 01/2005-CGDF disponha em sentido diverso, há Lei Complementar específica (regra especial e de maior hierarquia) permissiva do recebimento de incentivos financeiros por pessoas físicas em projetos culturais.”*

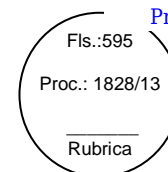
218. Desse modo, constatou-se que mesmo não havendo empecilhos para celebração de convênios, estão ocorrendo repasses por meio de termo de contrato que possuem natureza de convênio, conforme alertado e reiterado pela PGDF, em flagrante ofensa à legislação.

#### *Causas*

219. Não identificada

#### *Efeitos*

220. Celebração de ajustes em desacordo com a legislação. Fragilidade no controle dos recursos por não observar a legislação de contrato nem de convênio.



### Considerações do Auditado

221. A Secretaria de Cultura dedicou capítulo específico da sua manifestação para tratar do instrumento de ajuste celebrado pelo FAC, abordando o tema com o seguinte título: *“o mecanismo que deve ser utilizado no FAC: convênio ou contrato?”* (fls. 481/487).

222. De início, a jurisdicionada argumenta que *“a utilização do procedimento licitatório apenas é exigível naqueles casos em que a Administração busca a contratação de serviços, obras e alienações, não o sendo para todo e qualquer ajuste firmado entre a Administração e particulares.”* (fls.482)

223. Nesse sentido, defende que o beneficiário de projeto aprovado no Fundo de Apoio à Cultura *“não é contratado para prestar qualquer serviço ou fornecer qualquer bem à Administração, mas, sim, para realizar o projeto artístico-cultural, de sua autoria. [...] Assim, tem-se que o instrumento que formaliza o ajuste entre a Administração Pública e o particular possui características próprias, sui generis, que não permite enquadrá-lo como contrato administrativo nos termos em que previsto na Lei nº 8.666/93.”* (fls. 482/483)

224. Acrescenta o órgão que *“o ajuste firmado entre a Administração Pública e o particular assemelha muito mais ao patrocínio do que ao contrato de prestação de serviços ou aquisição de bens.”* (fl. 483)

225. Segundo a SEC, a figura do convênio não se ajusta às atividades desempenhadas pelo Fundo de Apoio à Cultura e suas respectivas regras. Defende que não há interesse mútuo entre as partes, visto que a Administração busca fomentar a difusão cultural, enquanto os proponentes dos projetos culturais buscam uma modalidade de patrocínio para dar vida aos seus projetos individuais. Alega, ainda, que a dicotomia de interesses ficam *“bem caracterizada pela necessidade de participação em processo seletivo em que os contemplados serão aqueles que obtiverem maiores notas na etapa de análise de mérito cultural.”*

226. Argumenta, ainda, que os incentivos concedidos a projetos artísticos e culturais, de pessoa física ou jurídica de direito privado, não poderiam ser realizado por meio de convênios, uma vez que a IN 01/05 apenas admite figurar como conveniente *“órgão ou entidade, de qualquer esfera de governo, ou de organização de direito privado”*, excluindo-se, portanto, a celebração com pessoas físicas, o que é expressamente admitido pela Lei Complementar nº 267/1999 que cria o FAC (fls. 484/485).

227. A Jurisdicionada ainda ressaltou:

*“Outrossim, apenas é permitido o acesso aos recursos do Fundo aos particulares, sendo vedada a sua utilização pela própria Administração Pública, como se vê no art. 8º, § 3º, da Lei Complementar 267/1999, podendo o convênio ser firmado, inclusive e principalmente, com outros órgãos da própria Administração. Por fim, cumpre mencionar outra*



*diferença entre as duas modalidades. A contrapartida no Convênio deve, necessariamente, ser financeira, enquanto a contrapartida ofertada ao FAC tem natureza artística e ou cultural, como se depreende do art. 7º, II, do seu regulamento interno.” (fl. 486)*

*“(…)exigir que os contratados pelo Fundo de Apoio à Cultura não tenham fins lucrativos ou façam prévio procedimento licitatório, como ocorre com os convênios, inviabilizará que pessoas físicas e entidades sem grande capacidade econômica obtenham os recursos. Efetivamente, são esses os grupos que o fomento estatal pretende alcançar.” (fl. 487)*

228. Ainda foram encaminhadas manifestações doutrinárias sobre a utilização do contrato de fomento, através do qual o Poder Público “*não busca uma utilidade a ser diretamente fruível para si ou para a coletividade*”, estando seu interesse nas “*externalidades positivas geradas com a adoção da conduta fomentada*” (fl. 487).

#### *Posicionamento da equipe de auditoria*

229. Reconhece-se que o repasse realizado no âmbito do FAC possui normatizações próprias, como a Lei Complementar nº 267/1999, que cria o Fundo, e o Decreto nº 31.414/2010, aplicado à época desta fiscalização e revogado pelo Decreto nº 34.785/2013, de teor assemelhado. Todavia, a natureza da relação jurídica é determinante para a definição do regime jurídico a ser aplicado à contratação.

230. De plano, não procede a alegação de que os recursos repassados assumem, em essência, a natureza de ‘patrocínio’, visto que, nessas hipóteses, se estabelece uma relação jurídica entre patrocinador e patrocinado, na qual o primeiro colabora na celebração de um evento e, em contrapartida, recebe a divulgação de mensagens favoráveis, em regra, a uma marca ou produto, com a finalidade de alcançar, em tese, um interesse público primário subjacente relacionado à divulgação institucional.

231. No entanto, os ajustes celebrados pelo FAC são destinados a “*fortalecer os circuitos de criação, produção, difusão e fruição de bens e serviços artísticos e culturais, objetivando a estruturação do setor artístico-cultural do Distrito Federal*”.<sup>51</sup> Ou seja, os recursos destinados ao FAC buscam o fomento cultural e **não** o fortalecimento de marca ou imagem institucional-governamental, razão pela qual não se acolhe as argumentações apresentadas.

232. Ademais, a jurisprudência é uníssona em defender que os negócios jurídicos travados pela administração pública possuem apenas duas modalidades básicas: contrato administrativo ou convênio administrativo.

233. Nesse sentido, profa. Di Pietro<sup>52</sup> (2008, p.22) apresenta uma classificação

<sup>51</sup> Art. 2º do Decreto nº 34.785/13, que aprova o Regulamento do Fundo de Apoio à Cultura.

<sup>52</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2008, pág.



em sentido amplo para os instrumentos de parceria, com foco no vínculo entre o Poder Público e a entidade privada:

(a) instrumento de **delegação** da execução de serviços públicos a particulares (concessão comum de serviços públicos e concessão qualificada, conhecida como parceria público-privada);

(b) instrumento de **fomento** à iniciativa privada de interesse público (contrato de gestão, convênio administrativo, termo de parceria);

(c) instrumento de **cooperação** do particular (execução de atividades próprias da Administração Pública – contratos de compras, prestação de serviços e obras públicas);

234. Da classificação acima que os ajustes celebrados pelo FAC possuem a natureza de “instrumento de fomento”, na espécie de “Termo de Colaboração”<sup>53</sup>, uma vez que, diferentemente do alegado pelo órgão, as partes possuem interesses convergentes, quais sejam, tanto o Poder Público como o particular se comprometem a envidar esforços para a realização de um evento cultural, contribuindo para o fortalecimento de ambiente do setor no âmbito do Distrito Federal.

235. Não é demais lembrar que a adoção de um instrumento negocial em desconformidade com a sua natureza jurídica requer, em regra, a adoção do regime jurídico do referido negócio jurídico. No caso, entende-se que os ajustes celebrados pelo FAC devem observar o novo regime jurídico das parcerias voluntárias, visto que o normativo possui *status* de norma geral, aplicável à Administração Pública em geral. Como exemplo, cita-se o regramento prescrito no art. 8º<sup>54</sup> da Lei nº 13.019/14, que impõe a obrigatoriedade de o gestor público avaliar a capacidade operacional do órgão para celebração de parcerias. Conforme será demonstrado ao longo deste relatório, a fiscalização constatou inúmeras deficiências no controle dos recursos repassados.

236. Assim, características essenciais dos convênios encontradas nos “contratos” de concessão de apoio financeiro do FAC apontam a inadequação do instrumento utilizado para repasse de recursos.

237. Cumpre ressaltar que não cabe alegar o impedimento da IN nº 01/05, visto que a PGDF já pronunciou<sup>55</sup> a respeito, em uma de suas reiteradas manifestações contrárias ao tipo de ajuste utilizado no âmbito do FAC:

---

22.

<sup>53</sup> Instrumento jurídico criado pela Lei nº 13.019/14, em substituição aos “termos de convênio.”

<sup>54</sup> Art. 8º Ao decidir sobre a celebração de parcerias previstas nesta Lei, o administrador público considerará, obrigatoriamente, a capacidade operacional do órgão ou entidade da administração pública para instituir processos seletivos, avaliará as propostas de parceria com o rigor técnico necessário, fiscalizará a execução em tempo hábil e de modo eficaz e apreciará as prestações de contas na forma e nos prazos determinados nesta Lei e na legislação específica.

<sup>55</sup> Parecer nº 915/2012-Procad/PGDF

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA

SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Fls.:598

Proc.: 1828/13

Rubrica

*“Portanto, ainda que a IN nº 01/2005-CGDF disponha em sentido diverso, há Lei Complementar específica (regra especial e de maior hierarquia) permissiva do recebimento de incentivos financeiros por pessoas físicas em projetos culturais.”*

238. Por fim, ressalta-se que ao ser questionada pela PGDF sobre a adequação da modalidade empregada, a SEC eximiu-se alegando não ter havido nos últimos 21 anos de existência do Fundo *“qualquer insurgência ou recomendação dos órgãos de controle (...), parecendo ser mais apropriado a manutenção do formato atual.”* (§213). Desta forma, torna-se ainda mais necessário o posicionamento desta Corte sobre o tema.

### *Proposições*

239. Sugere-se determinar à Secretaria de Estado de Cultura e ao Fundo de Apoio à Cultura do Distrito Federal que:

- a) abstenham-se de utilizar instrumento de contrato de concessão de apoio financeiro a projetos artísticos e culturais quando demonstrado o interesse recíproco dos partícipes, passando a observar o disposto na Lei nº 13.019/14. **(Sugestão IV.d)**

### *Benefícios Esperados*

240. Utilização do instituto jurídico mais adequado para o atendimento de interesses comuns e coincidentes; Viabilização da prestação de contas dos recursos públicos repassados

*QA 2 – A execução dos convênios, a contabilização e as prestações de contas atendem à legislação?*

*Recursos continuam sendo liberados a entidades privadas, apesar de existir grande quantidade de processos de prestações de contas ainda pendentes de análise no período de 2008 a 2013. Nos exercícios de 2012 e 2013 foram repassados cerca de R\$ 260 milhões por meio de convênios e de contratos de apoio financeiro.*

*Atualmente, nas Secretarias fiscalizadas, há 708 convênios e contratos de apoio cujas prestações de contas ainda não foram analisadas. Apenas na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda (SEDEST) há estoque em torno de 220 processos relativos ao período de 2008 a 2010.*

*Nas Secretarias de Educação e de Desenvolvimento Social e de Transferência de Renda constatou-se que, não obstante a carência de recursos humanos, os servidores estão adequadamente qualificados para a análise dos documentos. No entanto, observou-se morosidade dos gestores na aplicação de sanções às entidades convenentes, ao permitirem a continuidade de convênios mesmo diante das irregularidades e das pendências apontadas pelo corpo técnico.*

*A maioria das Secretarias não têm efetuado pesquisas de preços para fundamentar a compatibilidade com o mercado dos valores contratados pelas convenentes. Essa irregularidade também foi observada quando do exame dos Planos de Trabalho.*

*Nas prestações de contas foram constatados pagamentos indevidos a título de*

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE AUDITORIA  
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Fls.:599

Proc.: 1828/13

Rubrica

*juros, multas, taxas bancárias, despesas elevadas e injustificadas com serviços de telefonia. Também foram efetuados pagamentos, sem restrições, com base em documentos considerados inidôneos. Verificou-se, ainda, ausência de comprovação da retenção e do recolhimento de tributos e de encargos trabalhistas e previdenciários, no que se refere às contratações de pessoas físicas e jurídicas para prestarem serviços às convenientes.*

*Com relação aos convênios firmados para atendimento em creches observou-se que entidades têm efetuado despesas com alimentação imprópria e inadequada às necessidades da faixa etária das crianças.*

*Foram verificados problemas relacionados ao atendimento das metas estipuladas no Plano de Trabalho. Visita in loco demonstrou que a entidade não estava cumprindo a meta de atendimento de crianças e de adolescentes, não obstante a ausência de restrição ao repasse de recursos. Em processo de prestação de contas constatou-se a morosidade dos gestores da Secretaria na redução de metas de entidade, mesmo diante de reiterados pedidos da unidade técnica.*

*Com relação aos repasses efetuados pelo FAC constatou-se ausência de rigor no exame dos orçamentos e documentos fiscais encaminhados pelos proponentes. Verificou-se ausência de comprovação de visitas da unidade técnica aos eventos apoiados, no momento de sua realização, inclusive com referência àqueles indicados a título de contrapartida. Ainda com relação ao FAC, constatou-se ilegalidade na terceirização de serviços de análise de prestações de contas.*

*Por fim, os registros no SIGGO, das despesas referentes às transferências de recursos às entidades privadas, demonstram ausência de uniformização. Há gastos de natureza similar classificados na natureza 335039 e outros na 335041, o que evidencia a necessidade de padronização de procedimentos.*

### **2.1.6 Achado 06 – Morosidade no encaminhamento e na análise das Prestações de Contas**

#### *Critério*

(i) Lei nº 8.666/93; (ii) IN nº 01/05-CGDF; (iii) Decreto nº 31.414/10.

#### *Análises e Evidências*

241. A prestação de contas tem por objetivo conferir publicidade e transparência dos recursos postos à disposição do ente privado e demonstrar a correta destinação e a regular execução físico-financeira do objeto do convênio.

242. O art. 29 da IN 01/2005-CGDF dispõe que, a partir da data de recebimento da prestação de contas final, a unidade concedente terá o prazo de 60 (sessenta) dias para pronunciamento sobre a aprovação ou não da prestação de contas dos recursos repassados a título de convênio.

243. Nesse cenário, a fiscalização constatou que há um grande número de processos de prestação de contas que ainda não foram examinados pelos órgãos concedentes, e, por conseguinte, não avaliada a correta aplicação dos recursos.

244. Foram expedidas Notas de Auditoria solicitando às jurisdicionadas informações sobre os convênios e contratos de apoio firmados, no caso do FAC. As informações prestadas foram consolidadas, conforme consta do Quadro 22, o que permitiu evidenciar que há 708 (setecentos e oito) processos de prestação de contas





de convênios e “contratos” ainda não examinados, representando um montante de R\$158.617.444,01 (Quadro 23):

**Quadro 22: Quantidade de processos de prestação de contas em atraso**

UG	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total	Total Geral
SEC	(*)	(*)	1	1	15	5	22	708
SE	(*)	41	40	39	24	27	171	
SEDEST	1	87	134	0	11	50	283	
FAC	1	5	50	169	7	(*)	232	
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>133</b>	<b>225</b>	<b>209</b>	<b>57</b>	<b>82</b>	<b>708</b>	

Fonte: PT10, PT11, PT12, PT13, PT14, PT15, PT16; (\*) Quantitativo não informado para o exercício.<sup>56</sup>

**Quadro 23: Montante pendente de análise de prestação de contas**

UG	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total (R\$)
SEC	(*)	(*)	447.790,00	167.000,00	12.742.739,80	3.084.805,25	16.442.335,05
SE	(*)	12.282.518,60	16.625.905,86	32.136.626,60	(*)	(*)	61.045.051,06
SEDEST	1.113.459,00	16.950.462,29	31.256.809,79	-	5.501.668,80	4.030.623,34	58.853.023,22
FAC	109.349,00	320.345,20	8.119.333,06	13.572.324,12	155.683,30	(*)	22.277.034,68
<b>Total (R\$)</b>	<b>1.222.808,00</b>	<b>29.553.326,09</b>	<b>56.449.838,71</b>	<b>45.875.950,72</b>	<b>18.400.091,90</b>	<b>7.115.428,59</b>	<b>158.617.444,01</b>

Fonte: SISCOEX, PT10, PT11, PT12, PT13, PT14, PT15, PT16; (\*) Quantitativo não informado para o exercício.

*Há 708 processos de prestação de contas sem análise conclusiva dos órgãos concedentes, que representam um montante de R\$ 158 milhões repassados a entidades privadas cuja regularidade ainda não foi comprovada.*

245. O quantitativo de processos em atraso na Secretaria de Cultura e seus respectivos montantes foram obtidos do Quadro encaminhado em atendimento à Nota de Auditoria n.º 09 (PT11). Foram considerados em atraso, os processos com “Data da Análise da Prestação de Contas” sem preenchimento, com prazo expirado do “Vencimento da Prestação de Contas” e status “Aberto”.

246. No caso do FAC, foram considerados em atraso os processos com prazos expirados a partir de 60 (sessenta) dias após a data “Fim Vigência”, e ainda não encaminhados ao Conselho de Cultura para emissão de Parecer, ou seja, ainda localizados na Gerência de Acompanhamento de Projetos ou no Núcleo de Prestação de Contas (PT12).

247. No período de 2008 a 2010, na SEDEST, além dos processos instaurados para cada repasse, estão pendentes de exame os de reconhecimento de dívidas de entidades que executaram serviços sem percepção de pagamento no momento

<sup>56</sup> Os papéis de trabalho estão associados ao sistema eletrônico e-TCDF.



apropriado (PT13). A partir de 2011 verificou-se que a SEDEST envidou esforços para exame das prestações de contas, o que permitiu constatar ausência de processos pendentes de análise (PT14). Em 2012, foram considerados em atraso apenas os processos que não tiveram nenhuma análise de prestação de contas (Sem preenchimento na coluna “*Situação*”), incluindo as parciais, o que nos permite reconhecer a possibilidade de quantitativo superior àquele apresentado nos quadros acima (PT15). Com relação a 2013, todos os processos de prestação de contas parcial ainda estão pendentes de análise (PT16).

248. O quantitativo de processos na Secretaria de Educação foi obtido por meio de Tabela encaminhada, em 17/10/13, em resposta à NA07 (PT10, págs. 280/286). Os valores envolvidos nos repasses foram obtidos através de consulta ao Sistema de Controle Externo – SISCOEX, mas aqueles relativos ao exercício de 2013 (R\$37.400.431,00) não foram considerados em atraso, uma vez que a Tabela encaminhada pela jurisdicionada não discriminava os prazos para prestações de contas parciais.

249. Assumindo procedimento análogo ao adotado na SEDEST, os processos de 2012 na SE, que teriam tido ao menos uma prestação de contas analisada, não foram também considerados em atraso. Tais processos representam uma quantia de R\$28.941.360,00, da qual não se pode afirmar o quantitativo exato não analisado.

250. Segundo informações obtidas na SEDEST, devido à falta de pessoal, a prioridade de exame foi atribuída aos processos mais recentes. Há repasses mensais e, às vezes, bimestrais, para os quais se instaura processo de prestação de contas distinto, gerando elevado quantitativo de processos pendentes de análise. Portanto, ainda não foram iniciados os exames de processos anteriores ao exercício de 2011.

251. A SEDEST informou que a análise das prestações de contas, referentes aos convênios vigentes em 2012/2013, ainda não foi concluída, em virtude da entrega intempestiva dos documentos, dos repasses financeiros fora do cronograma de desembolso, do aumento de volume de documentos a serem analisados e, por fim, do reduzido número de servidores capacitados para a execução das tarefas.

252. No mesmo sentido, a Secretaria de Educação ressaltou as dificuldades enfrentadas pela Gerência de Prestação de Contas (GPC) em função da insuficiência de servidores e da quantidade de processos que envolvem a análise das prestações de contas dos convênios celebrados, que geram repasses bimestrais ou trimestrais. Segundo a GPC, deliberação superior determinou que fosse dada prioridade à análise das prestações do exercício de 2012 referentes a convênios prorrogados, originários de 2010 e 2011. A peculiaridade da situação pode ser visualizada em quadro encaminhado pela jurisdicionada, no qual se elenca convênios, renovados desde 2010, sem que houvesse prévia análise da gestão dos recursos anteriormente repassados (PT10, págs. 280/286).



253. Somam-se à morosidade na análise, a falta de informações gerenciais disponíveis quanto aos registros das datas de encaminhamento das prestações de contas e de suas análises pelas unidades gestoras. Como esses dados não são lançados em sistema informatizado, somente podem ser obtidos ao se examinar cada um dos processos instaurados para o repasse.

254. O Tribunal de Contas da União tem determinado aos jurisdicionados que evitem firmar convênios com entidades cujas prestações de contas não foram encaminhadas, não foram analisadas ou que possuam indícios de irregularidades:

**Acórdão n.º 3.027/2009 - Plenário**

*“9.1. (...) dar a seguinte redação ao item 9.7.11 do Acórdão 1.934/2009 - Plenário:*

*‘9.7.11. **abstenha-se de formalizar novos convênios com entidades que tenham processos de prestação de contas rejeitados, bem como motive a celebração de novos convênios com entidades cujas contas possuam indícios de irregularidades, os quais não tenham sido conclusivamente analisadas pelo concedente, ou cujas contas ainda não tenham sido apreciadas por mora do concedente ou do convenente, adotando, nessa situação, as medidas que se fizerem necessárias para evitar atrasos na análise e apresentação das contas dos convenentes.**”*

**Acórdão n.º 1.934/2009 - Plenário**

*‘9.7. determinar ao Embratur que: (...)*

*9.7.11. **abstenha-se de formalizar novos convênios com entidade que tenha processo de prestação de contas pendente de aprovação, conforme ocorrência verificada no Processo n.º 3645/1999;**’*

*Causas*

255. A principal causa está vinculada ao quantitativo insuficiente de servidores nas gerências e nos núcleos responsáveis pelo exame das prestações de contas. O Quadro a seguir demonstra a situação em 2013:

**Quadro 24: Comparação Repasses x Servidores**

Exercício	FAC	SEC	SEDEST	SE
Total de Repasses em 2013 (R\$)(*)	11.935.831,89	11.740.065,87	41.946.223,44	56.822.392,62
Número de Servidores	5	3	5	5
<b>Valor por Servidor (R\$)</b>	<b>2.387.166,38</b>	<b>3.913.355,29</b>	<b>8.389.244,69</b>	<b>11.364.478,52</b>

Fonte: (\*)SISCOEX, em 31/10/13, empenhos por natureza de despesa: SEC (335039 e 335041); FAC, SE e SEDEST (335041).

256. Importante destacar que a ausência de condições técnico-operacionais, suficientes para garantir a regularidade na gestão e na aplicação dos recursos por meio dos convênios firmados, compromete o alcance dos objetivos das políticas públicas. Nesse sentido, cabe destacar entendimento do Tribunal de Contas da União (Acórdão n.º 510/2011- Plenário):

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA

SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Fls.:603

Proc.: 1828/13

Rubrica

*“(...) 9.6 Determinar à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que: 9.6.1. **somente formalize convênios na medida em que disponha de condições técnico-operacionais** de acompanhar e orientar a concretização dos objetivos previstos nas avenças, bem como de analisar, em prazo oportuno, todas as respectivas prestações de contas...” (grifou-se)*

257. Por fim, também é necessário reconhecer a ausência de rigor no acompanhamento da execução dos ajustes firmados.

*Efeitos*

258. Risco de liberação de recursos a entidades inadimplentes e de não realização do objeto do ajuste.

*Considerações do Auditado*

259. A SEDEST reiterou a carência de pessoal para a análise das prestações de contas e informou a elaboração de um Plano de Providências, objetivando sanar as pendências de prestações de contas do período de 2008/2010, “*sem que tal trabalho viesse prejudicar a análise das prestações de contas dos períodos da presente gestão, o qual foi aprovado*”. A Subsecretaria de Administração Geral – SUAG esclareceu que a análise ocorrerá em sequência anual, partindo de 2008, com apreciação de até cinco processos/mês (fl. 408).

260. A SEDEST ainda ressaltou:

*“Entre os processos a serem analisados existem, ainda, aqueles que tratam dos convênios tripartite, formados pela parceria SEDEST/SE/Entidades, que necessitam de gestões visando a análise “casada” das prestações de contas, uma vez que pode existir a apresentação das mesmas despesas em duplicidade, o que é legalmente inviável.” (fl. 408)*

261. No mesmo sentido, a SEC alegou não existir carreira específica para análise das prestações de contas, sendo “difícil encontrar servidores efetivos que desempenham tais análises”. Para suprir tal deficiência, cargos em comissão são destinados ao setor, mas os valores pagos dificultariam a alocação de pessoas qualificadas para tais atividades (fl. 493).

262. A SE alegou a diminuta quantidade de servidores na Gerência de Prestação de Contas, a grande quantidade de processos que a Secretaria tem em seu passivo, bem como as solicitações/determinações, dos órgãos de controle, de análise de prestações de contas de 2004 a 2008 (fl. 503).

263. Quanto a morosidade no encaminhamento, apenas a SE pronunciou-se a respeito:

*“(..) encaminhamos documentos aos executores e ou convenientes com determinação do Ordenador de Despesas quanto a apresentação da prestação de contas nesta Gerência de Prestação de Contas com prazos estabelecidos.” (fl. 503)*



### *Posicionamento da equipe de auditoria*

264. As Jurisdicionadas reconhecem a dificuldade de garantir a análise tempestiva das prestações de contas. Ademais, as limitações de recursos humanos apresentadas já foram observadas à época da execução desta fiscalização, conforme se depreende dos §§255/257.

265. Sobre este tema, a recente publicação da Lei 13.019/14, que estabeleceu o regime jurídico das parcerias voluntárias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, veio reiterar:

*“Art. 8º Ao decidir sobre a celebração de parcerias previstas nesta Lei, o administrador público considerará, obrigatoriamente, a capacidade operacional do órgão ou entidade da administração pública para instituir processos seletivos, avaliará as propostas de parceria com o rigor técnico necessário, fiscalizará a execução em tempo hábil e de modo eficaz e apreciará as prestações de contas na forma e nos prazos determinados nesta Lei e na legislação específica.*

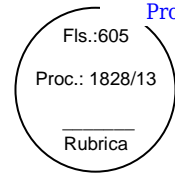
*Parágrafo único. A administração pública adotará as medidas necessárias, tanto na capacitação de pessoal, quanto no provimento dos recursos materiais e tecnológicos necessários, para assegurar a capacidade técnica e operacional de que trata o caput deste artigo.”* (grifou-se)

266. No mesmo sentido, o novo regime jurídico das parcerias dedicou seção específica para regulamentar os prazos das prestações de contas, definindo, em síntese:

- Até 90 dias para prestação de contas pela OSC. Prazo menor pode ser estipulado em razão da complexidade do objeto (art.69)
- Previsão de 45 dias para solução de diligências, prorrogável por igual período (art.70)
- Prazo de 90 a 150 dias para análise pela Administração Pública (art.71).

267. No que tange à morosidade no encaminhamento pelas entidades parceiras, frisa-se que as Jurisdicionadas não possuem papel meramente passivo, conforme depreende-se da IN 01/2005:

*“Quando a prestação de contas não for apresentada no prazo convencionado, o concedente notificará o conveniente, fixando-lhe o prazo máximo de 30 (trinta) dias para sua apresentação, ou recolhimento dos recursos acrescidos dos rendimentos da aplicação no mercado financeiro, devidamente atualizados, na forma da lei.”* (§ 8º do art.29). (grifou-se)



### *Proposições*

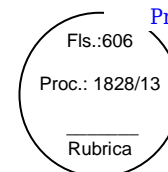
268. Sugere-se determinar ao Fundo de Apoio à Cultura – FAC e às Secretarias Estaduais de Cultura – SECULT, de Educação – SE e de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda - SEDEST do Distrito Federal que:

- a) dotem os setores responsáveis pela análise das prestações de contas com pessoal em quantitativo suficiente e com a devida qualificação para desempenho das atividades; **(Sugestão VI.a)**
- b) adotem providências no sentido de apreciar conclusivamente todas as prestações de contas pendentes de análise referentes aos convênios e ajustes de apoio financeiros celebrados, instaurando, se for o caso, as respectivas TCE's, em caso de irregularidades na comprovação da aplicação dos recursos; **(Sugestão VI.b)**
- c) acompanhem os prazos estipulados para as prestação de contas, parciais e final, a fim de exigir dos convenientes o encaminhamento tempestivo da documentação necessária, sob pena de rejeição das contas e instauração de tomada de contas especial; **(Sugestão VI.c)**
- d) registrem no Sistema Integrado de Gestão Governamental - SIGGO o descumprimento do prazo previsto para encaminhamento das prestações de contas. **(Sugestão VI.d)**

269. Sugere-se determinar ao Fundo de Apoio à Cultura – FAC e às Secretarias Estaduais de Cultura – SECULT, de Educação – SE e de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda - SEDEST do Distrito Federal, ainda, que, no prazo de 90 (noventa) dias, elaborem e encaminhem ao Tribunal plano de ação para implementação das medidas enumeradas nas alíneas “a” e “b” acima, contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria. **(Sugestão VI.h)**

270. Sugere-se alertar aos órgãos e entidades da Administração Pública Distrital que:

- a) observem as disposições na nova Lei nº 13.019/14, que estabelece o novo regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferência de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, que trouxe novos procedimentos para a celebração de “convênio”, doravante denominado “Termo de Colaboração” ou “Termo de



Fomento”, em especial, no tocante à/ao:

1. obrigatoriedade de o gestor, previamente à celebração dos ajustes, avaliar a capacidade operacional de o órgão ou entidade apreciar as prestações de contas na forma e prazos determinados na legislação (art. 8º). **(Sugestão X.a.5)**
2. vedação de celebração de parcerias e repasse de recursos para entidades que não tenham apresentado prestação de contas no prazo estipulado, configurando omissão no dever de prestar contas (arts. 39 e 48); **(Sugestão X.a.6)**
3. prazo máximo de 150 dias para que a administração pública aprecie as prestações de contas das entidades parceiras (art. 71). **(Sugestão X.a.7)**

### *Benefícios Esperados*

271. Acompanhamento adequado da execução física e financeira dos projetos; Impedimento a entidades inadimplentes para recebimento de recursos públicos.

### **2.1.7 Achado 07 – Irregularidades e impropriedades nas Prestações de Contas**

#### *Critério*

(i) IN 01/2005; (ii) Procedimentos administrativos internos; (iii) Decisões dos Órgãos de Controle.

#### *Análises e Evidências*

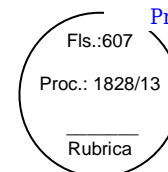
272. A fiscalização constatou as seguintes irregularidades nas prestações de contas dos recursos repassados a entidades privadas sem fins lucrativos: ausência de pesquisas de preços de mercado; ausência de comprovação de realização de visitas aos eventos apoiados pela SEC e FAC ; descrição genérica e ausência de comprovação de despesas; pagamento indevido de juros, multas e tarifas bancárias; gastos elevados e injustificados com ligações telefônicas; ausência de comprovação de retenção e de recolhimento de tributos e de encargos trabalhistas e previdenciários; compra de alimentos impróprios e inadequados às necessidades das crianças atendidas nas creches; documentos comprobatórios inidôneos; não atendimento das metas fixadas pela SEDEST.

#### **2.1.7.1 Ausência de comprovação da compatibilidade dos gastos com os preços de mercado**

##### *Secretaria de Cultura e Fundo de Apoio à Cultura*

273. Nos processos examinados no FAC e na SEC observou-se que os convenientes apresentam, na prestação de contas, orçamentos para fundamentar a


**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

 SECRETARIA DE AUDITORIA  
 SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA


adequação dos preços contratados ao valor de mercado. No entanto, constatou-se deficiência no exame dos documentos encaminhados.

274. Não constam dos autos documentos que comprovem que houve verificação, por parte da unidade técnica competente do FAC, da compatibilidade dos preços contratados com os praticados no mercado. Os Relatórios de Acompanhamento emitidos não comprovam a referida análise (PT08, págs. 70/71; 83/84, 198/199, 534/541, 768/784, 824/825, 827/952, 953/1015, 1016/1048)<sup>57</sup>. Cabe lembrar que o Órgão também apresentou deficiência na análise técnico-financeira dos Planos de Trabalho das entidades, conforme tratado no Achado 03, razão pela qual a análise das prestações de contas deve ocorrer de forma mais acurada.

275. Além disso, análises realizadas pela SEC não foram suficientes para comprovar a compatibilidade dos preços, visto que, regra geral, os documentos oriundos das pesquisas não constam dos autos, impossibilitando aferir a regularidade. Ademais, limitaram a informar os resultados em tabelas ou afirmar que os valores estavam compatíveis com o mercado, sem apresentar a metodologia ou critério utilizado, caracterizando, portanto, ausência de motivação do ato administrativo (PT07, pág. 113/115, 935/ 936).

276. No processo n.º 150.002.858/2011, referente ao Convênio n.º 08/2011 firmado entre a SEC e a entidade Ossos do Ofício no valor de R\$354.379,49, pode-se verificar que a Secretaria não efetuou o exame da compatibilidade dos preços cobrados com os praticados no mercado no exame do Plano de Trabalho nem na análise da prestação de contas, apesar de sugestões nesse sentido ofertadas pela PGDF (PT07, pág.1650).

Secretarias de Educação e de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda

277. Em nenhum dos processos examinados na SE e na SEDEST foram encontradas pesquisas de preços efetuadas pelas convenientes e pelas respectivas Secretarias para fundamentar a compatibilidade dos preços contratados com os praticados no mercado. A seguir, exemplos de alguns dos gastos desprovidos do exame de compatibilidade com os preços praticados no mercado.

**Quadro 25: Ausência de Pesquisas de Preços de Mercado – Exemplos de Notas Fiscais**

Processo	UG	Conveniente	NF	Despesa	Valor	Ref.
468.000.412/2012	SE	Creche Tia Angelina	205	Uniformes	4.218,50	PT05, pág. 1887
468.000.065/2013	SE	Creche Tia Angelina	884	Móveis	2.717,00	PT05, pág. 1797
462.000.706/2012	SE	Casa Criança e Adolescente	6123	Gêneros Alimentícios	6.699,59	PT05, pág. 194

<sup>57</sup> Os papéis de trabalho estão associados ao sistema eletrônico e-TCDF.





474.000.349/2012	SE	Lar da Criança Padre Cícero	329	Material Escolar	2.250,00	PT05, pág. 1609
474.000.349/2012	SE	Lar da Criança Padre Cícero	071	Uniformes	5.000,00	PT05, pág. 1619
474.000.754/2013	SE	Obra Social N.Sa.de Fátima	94	Brinquedos	11.893,00	PT05, pág. 1320
380.000.295/2012	SEDEST	Centro Comunit. São Lucas	062	Uniformes	3.789,00	PT06, pág. 1392
380.000.327/2012	SEDEST	Pró-Vida Estruturada	10	Material Construção	1.654,00	PT06, pág. 1870
380.000.326/2012	SEDEST	Irmão Jorge	0001	Uniformes	1.500,00	PT06, pág. 1935
380.000.336/2012	SEDEST	Assoc. Caminho de Luz	15397	Material Escolar	1.600,00	PT06, pág. 694
380.000.294/2012	SEDEST	Obra Social Santa Isabel	396	Gêneros Alimentícios	5.182,17	PT06, pág. 2057

Fonte: Processos das Secretarias

### 2.1.7.2 Ausência de comprovação de realização de visitas aos eventos apoiados pela SEC e pelos recursos do FAC

278. A fiscalização constatou que os técnicos das Secretarias de Educação e de Desenvolvimento Social e de Transferência de Renda têm fiscalizado in loco a execução dos serviços prestados pelas entidades conveniadas, apesar da carência de recursos humanos.

279. No entanto, com relação aos ajustes da Secretaria de Cultura e do Fundo de Apoio à Cultura verificou-se ausência de procedimentos de visitas em eventos que envolvem valores vultosos, cujo controle da efetividade do gasto somente pode ser verificada in loco.

280. Dos 10 (dez) processos examinados na SEC, em apenas três, verificou-se o registro, nos Relatórios de Acompanhamento, que foram efetuadas visitas in loco na data da realização do evento (Proc. 150.003.029/201, PT07, págs. 586/592; Proc. 150.000.353-2013, págs. 1585/1592; Processo n. 150.002.858/2011, PT07, págs.1771/1773)<sup>58</sup>.

281. De acordo com a Diretoria de Gestão de Convênios e Contratos, as visitas não são realizadas em todos os convênios, tendo em vista que:

<sup>58</sup> Os papéis de trabalho estão associados ao sistema eletrônico e-TCDF.



*“a gerência ser composta somente pelo gerente o qual também é responsável para fiscalizar os contratos através de visita in loco proveniente de licitações (pregões eletrônicos) para realização de eventos onde verifica se as estruturas foram instaladas de acordo com o edital.”* (PT10, pág. 811).

282. Mesmo quando realizadas as visitas, os relatórios demonstram que as verificações são genéricas, desvinculadas da aferição de cada uma das rubricas de custos que constam do Plano de Trabalho (PT07, pág.1772/1773). Portanto, insuficientes para aferir se todos os serviços e produtos constantes do plano de aplicação foram de fato executados nos termos do convênio.

283. No Relatório, que consta do Processo n.º 150.003.029/2011, foram apontadas diversas irregularidades. No entanto, as irregularidades não estão devidamente quantificadas para que a entidade Ossos do Ofício seja devidamente responsabilizada (PT07, pág.586/604). O referido Relatório registra que a Diretoria de Gestão de Convênios e Contratos não teria conhecimentos técnicos para determinadas verificações, o que prejudica as quantificações de valores indevidos:

**Processo n.º 150.002.858/2011 – Ossos do Ofício** (PT07, pág. 604):

*“Ressalto que algumas despesas no contrato do FAC com Convênio e Patrocínio podem estar em duplicidade por exemplo o designer/webdesigner nas suas funções mas **essa diretoria não tem conhecimentos técnicos para afirmar**, (...)”* (grifou-se)

284. Com relação à escassez e à qualificação técnica de recursos humanos para o desempenho das funções, a Diretoria de Gestão de Convênios e Contratos informou que (PT10, pág. 810/811):

*“Esta Diretoria dispõe de uma gerência composta pela gerente e dois chefes de núcleo para realização de todas as análises de prestação de conta dos convênios realizados com a Secretaria de Cultura. Vale ressaltar a rotatividade de pessoas nestes núcleos pela **dificuldade de encontrar pessoas com qualificação técnica** mesmo com a tentativa de capacitá-las.”* (grifou-se)

285. Em consequência, constatou-se a ausência de relatórios conclusivos que demonstrem, em cada fiscalização in loco e em cada exame de prestação de contas, exatamente o valor não comprovado vinculando-o às irregularidades que deverão ser sanadas, no prazo devido, sob pena de adoção de procedimentos legais necessários à recomposição ao erário, se for o caso.

286. Os demais Relatórios não comprovam a realização de visitas, inclusive para verificar a execução dos serviços a serem executados a título de contrapartida.

287. A Lei Distrital n.º 4.876/2012, que regula transferência de recursos a entidades religiosas, vigente à época, determinava que a SEC deveria informar, com


**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

 SECRETARIA DE AUDITORIA  
 SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Fls.:610

Proc.: 1828/13

Rubrica

antecedência, à Secretaria de Transparência sobre a realização dos eventos. No entanto, não se verificou, nos processos examinados, que o órgão de controle foi avisado dos eventos previstos.

*“Art. 11. O órgão ou a entidade responsável deve comunicar à Secretaria de Estado de Transparência e Controle, com antecedência mínima de cinco dias úteis, a data e o local da realização de evento com o qual colabore.”*

288. Nos processos que constam do quadro, não há comprovação de que técnicos da Secretaria de Cultura acompanharam in loco a realização dos eventos:

**Quadro 26: Ausência de comprovação da realização das visitas**

Processo	UG	Conveniente	Evento	Relatório de Acompanhamento	Valor (R\$)	Ref.
150.003.179/2011	FAC	Bloco “A” Arte Projeto	Prêmio de Arte Contemporânea.	Não há registros da visita ao evento.	299.949,00	PT08, págs. 70/71; 83/84.
150.003.423/2011	FAC	Traços Aéreos	Circo de Bolso	Não há registros da visita ao evento.	110.000,00	PT08, págs. 198/199.
150.001.696/2010	FAC	Ossos do Ofício	Satélite 61 – 24h	Não consta Relatório nos autos.	230.598,00	PT08, págs. 422/570.
150.002.587/2012	FAC	Ferrock	Balaio Cultural	Não há registros da visita ao evento.	500.00,00	PT08, págs. 768/784.
150.002.701/2012	FAC	Instituto Colmeia	Tenda de Cultura Popular	Não há registros da visita ao evento.	75.380,00	PT08, pag. 824/825.
150.000.461/2013	FAC	Grupo Via Sacra	O Brilho da Luz	Não consta Relatório nos autos.	239.661,18	PT08, págs. 826/952
150.000.480/2013	FAC	Arte Viva	Festival de humor	Não consta Relatório nos autos.	250.000,00	PT08, págs. 953/1015
150.000.484/2013	FAC	Noara Beltrami	Rota Brasil Convida – Competição HIP HOP	Não consta Relatório nos autos.	250.000,00	PT08, págs. 1016/1048
150.003.504/2011	SEC	Trilhas e Mundos	Feira de Cultura Gastronômica	Não consta Relatório nos autos.	150.000,00	PT07, págs. 17/160.
150.002.313/2012	SEC	Inst. Terc. Setor	Festival de Cinema	Não há registros de visita ao evento.	1.138.680,00	PT07, págs. 989/992.
150.00.346/2013	SEC	Instituto Brasileiro de Integração	Via Sacra de Taguatinga	Não consta Relatório nos autos.	669.861,34	PT07, págs. 1117/1260.
150.000.350/2013	SEC	Instituto Brasil Vivo	Via Sacra Samambaia	Não consta Relatório nos autos.	321.226,00	PT07, págs. 1261/1490

Fonte: PTs 7 e 8.

289. No processo a seguir, há relatório que demonstra a fiscalização, apresenta restrições, mas não quantifica as despesas não comprovadas.

**Quadro 27: Ausência de quantificação de despesas irregulares em Relatório**

Processo	UG	Conveniente	Evento	Relatório de Acompanhamento	Valor (R\$)	Ref.
150.003.029/2012	SEC	Ossos do Ofício	Festival de Música Candango Cantador	Relatório com restrições, mas não quantifica despesa não comprovada.	500.000,00	PT07, págs. 586/592.

Fonte: PT07

290. Para ilustrar a irregularidade, observe-se o contrato, no valor de R\$500.000,00 (quinhentos mil reais), firmado entre o FAC e o proponente Ferrock, para a realização do evento “Balaio Cultural”. O proponente mensurou a contrapartida no valor de R\$56.000,00 distribuída em 13 (treze) apresentações e 09 (nove) oficinas (PT08, pág. 675).

291. O Relatório de Análise da Execução, da Gerência de Acompanhamento de Projetos do FAC, não comprovando a realização de visita ao evento principal e aos decorrentes das 22 (vinte e duas) atividades referentes à contrapartida, concluiu que o objeto do contrato foi executado (PT08, pág. 770):

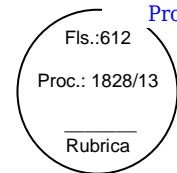
*“Após contato com o beneficiário sobre a necessidade de comprovação das contrapartidas, o mesmo trouxe a esta GAP declaração da realização, conforme fls. 311 a 323. (...) **Com base na análise da documentação apresentada pelo beneficiário, conclui-se que o objeto do contrato foi executado**” (grifou-se)*

292. Com base nos Relatórios emitidos, com fundamento nos pareceres das unidades técnicas, que não comprovam a verificação da efetividade dos gastos, o Conselho de Cultura do DF aprovou o objeto e a contrapartida (PT08, págs. 778/779):

*“Em relação ao objeto e contrapartida, tanto a gerência de acompanhamento de projetos como o núcleo de análise de prestação de contas deram pareceres favoráveis à aprovação do objeto e da contrapartida.”*

293. Os eventos apoiados pela SEC e pelo FAC demonstram a necessidade de que haja executores técnicos devidamente especializados. A maior parte dos gastos, que normalmente envolvem valores vultosos, somente são passíveis de verificação in loco, na data da realização do evento.

294. Somente a visita in loco permitiria verificar, por exemplo, a efetividade das seguintes despesas, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos (PT08, págs. 607/698):



**Quadro 28: Despesas passíveis de verificação in loco**

Despesa	Quantidade	Valor Unitário	Total
Locação de palco 8x6m	03	2.000,00	6.000,00
Locação de palco 12x8m	4	4.000,00	16.000,00
Locação de Equipamento de Sonorização (médio porte) com operador	3	3.000,00	9.000,00
Locação de Equipamento de Sonorização (grande porte) com operador	4	7.000,00	28.000,00
Locação de sistema de iluminação (médio porte) e técnico de luz	3	2.000,00	6.000,00
Locação de sistema de iluminação (grande porte) e técnico de luz	4	3.500,00	14.000,00
Camarim (5x5m)	4	4.000,00	16.000,00
Barricada (150m)	150	22,00	3.300,00
Alambrados (150m)	150	7,00	1.050,00
Fechamento (460m)	460	10,00	4.600,00
Locação de Banheiros Químicos	40	100,00	4.000,00
Locação de Gerador (180 Kva)	03	1.500,00	4.500,00
Locação de Gerador (260 kva)	04	2.200,00	8.800,00
Locação de Tendas 10x10 m	14	800,00	11.200,00
<b>Total (R\$)</b>			<b>132.450,00</b>

Fonte: PT08, pág. 607/698.

295. Há necessidade de que no Relatório de Acompanhamento do Executor conste especificamente a verificação in loco de cada um dos custos alocados ao evento, que constam dos Planos de Trabalho. Esse relatório deve ser detalhado de forma suficiente para sugerir glosas de valores não aplicados.

**2.1.7.3 Descrição genérica e ausência de comprovação de despesas**

296. O Quadro a seguir apresenta alguns gastos cujas descrições e documentos encaminhados são insuficientes para comprovar a efetiva prestação dos serviços, e para verificar a compatibilidade dos valores propostos com os preços de mercado:

**Quadro 29: Gastos com descrições genéricas**

Processo	UG/Proponente	Descrição	Valor	Observação	Ref.
150.002.587/2012	FAC/Ferrock	Contrapartida: Apresentações e Oficinas.	56.000,00	Não detalha as apresentações; Não especifica a carga horária das oficinas.	PT08, pág. 675


**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA

SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Fls.:613

Proc.: 1828/13

Rubrica

150.002.587/2012	FAC/Ferrock	Hospedagem, passagem aérea e alimentação.	Não consta na Planilha Orçamentária o valor individual dos referidos gastos.	Apesar de o Relatório Final da proponente informar gastos com hospedagem, passagem aérea e alimentação, não foram apresentadas Notas Fiscais dos serviços prestados. Não apresenta cópias dos bilhetes de passagens aéreas e dos cartões de embarque, voucher da alimentação, inclusive do hotel, e comprovante de hospedagem.	PT08, págs. 683/687 e 750.
150.002.587/2012	FAC/Ferrock	NF n.º 166:	69.240,00	Não discrimina os serviços (gastos com elaboração e coordenação do projeto). Não comprova o pagamento a pessoas físicas contratadas (80 seguranças desarmados; 12 brigadistas; 6 assistentes de produção; 3 assistentes de coordenação). Não comprova o recolhimento de tributos.	PT08, pág. 753.
150.002.587/2012	FAC/Ferrock	NF n.º 76	R\$35.668,00	Não detalha os serviços de fotografia e revelação e de desenvolvimento do site do Festival;  As atividades vinculadas ao CNPJ da empresa na Receita Federal não incluem fornecimento de camisetas e serviços gráficos;  Não detalha o tipo de site; Não discrimina os serviços incluídos no site; Não especifica a quantidade de horas para o desenvolvimento do site; A prestação de contas não apresenta o contrato do referido serviço.	PT08, pág. 754.
150.002.587/2012	FAC/Ferrock	NF 89	R\$54.000,00	Não discrimina os equipamentos de som locados.	PT08, pág. 759
150.002.587/2012	FAC/Ferrock	NF79	37.492,00	Não detalha os gastos com "Mobiliário Urbano", com "Busdoor"; Não apresenta os contratos para divulgação em ônibus.	PT08, pág. 765
474.000.754-2013	SE/OS.NSa. Fátima	NF0023	5.000,00	"Restauração do telhado e calhas e impermeabilização". Não detalha os serviços, especificando a área e individualizando os custos por serviço prestado.	PT05, pág. 1331
474.000.349-2012	SE/ Criança Padre Cícero Lar	NF330	1.000,00	"livro de literatura infantil". Não especifica cada um dos livros.	PT05, pág. 1612.
474.000.034/2013	SE/ Criança Padre Cícero Lar	NF14185	3.000,00	"M/M 24 11737 CARD ESTAMPADO 100% CO" – Não detalha o produto adquirido.	PT05, pág. 1521.



468.000.065-2013	SE/ Tia Angelina	NF13046	1.050,00	"Combustível". Não detalha o tipo de combustível, quantitativo de litros, não comprova os veículos que foram abastecidos.	PT05, pág. 1782.
462.000.632- 2012	SE/ CECOSAL	NF32	1.220,00	"Reforma e pintura nas salas de aula". Não detalha os gastos.	PT05, pág. 570.
380.000.326-2012	SEDEST/ Irmão Jorge	NF1093	1.200,00	"Dedetização em todas as áreas". Não detalha os gastos.	PT06, pág. 1909.
150.003.578-2012	SEC/ Memorial JK	NF103	680,00	"Placa Mãe Asus", "Memória DDR3", "Fonte de Alimentação". Falta identificar o equipamento da entidade. Ex. Número de Patrimônio.	PT07, pág. 886
150.002.313-2012	SEC/ ITS	NF780	452.400,00	"Hospedagem dos convidados". Falta nota fiscal do hotel e comprovação da hospedagem.	PT07, pág. 994.
150.002.313-2012	SEC/ ITS	NF781	221.000,00	"Diária de Alimentação". Não comprova a realização do serviço por meio de nota fiscal da empresa subcontratada, voucher de alimentação.	PT07, pág. 996.

Fonte: PT05, PT06, PT7, PT08<sup>59</sup>

297. Despesas objeto de notas fiscais com especificações genéricas são passíveis de serem desconsideradas para fins de comprovação dos gastos. Nesse sentido, há determinação do TCU:

**Acórdão n.º 400/2011 – Segunda Câmara "(...) 1.5.3 Irregularidades: (...) 1.5.3.9 Existência de notas fiscais contendo especificações genéricas, ou agrupadas, de serviços e materiais, impossibilitando a verificação individualizada de quantidade e preço eventualmente fornecidos; (...)"**

298. Por meio do Acórdão n.º 936/2007 – Plenário, o TCU determinou à unidade jurisdicionada que **"recuse a apresentação de notas fiscais (...) com discriminação genérica."**

299. Com relação às despesas com eventos, cursos, transportes, passagens aéreas, e hospedagens, verificadas em alguns processos (PT05, págs. 693 e 1143; PT07, págs 994, 996 e 998 e PT08, págs. 750 e 763), constatou-se ausência de encaminhamento de documentações que certificassem a efetiva realização dos gastos.

300. Por meio da Decisão TCDF n.º 8.155/2009, houve deliberação no sentido de exigir das empresas contratadas para a promoção de eventos, orçamentos detalhados, individualizando as rubricas envolvidas, tais como cachês de artistas, hospedagem, sonorização, iluminação, energia, camarins, montagem de palco,

<sup>59</sup> Os papéis de trabalho estão associados ao sistema eletrônico e-TCDF.



segurança e outros detalhes necessários à completa compreensão do objeto que está sendo contratado.

301. Os gastos que envolvem a realização de cursos devem ser comprovados por meio de apresentação de conteúdo programático, *curriculum vitae* do instrutor e lista de presença dos participantes (Acórdão TCU n.º 7.360/2010 – Segunda Câmara).

302. No caso de despesas com hospedagem, os processos examinados carecem de comprovação por meio de cópias de todas as notas fiscais relativas aos serviços subcontratados. Portanto, além da necessidade de apresentar a relação, emitida pela contratada, com o nome dos participantes hospedados em cada um dos hotéis, devem ser encaminhadas cópias das notas fiscais dos hotéis subcontratados que comprovem a quantidade de apartamentos locados. Nesse sentido há deliberação do TCU, por meio dos Acórdãos n.ºs 2.089/2009 – Plenário e 5.726/2011 – 1ª Câmara.

303. Com relação aos gastos com passagens aéreas, esta Corte considerou irregular a ausência de apresentação de bilhetes para comprovar a efetividade dos gastos (Decisão TCDF n.º 4.608/2008).

304. No mesmo sentido, o TCU tem exigido que a comprovação de despesas com passagens aéreas deve ser feita mediante a juntada dos bilhetes e dos cartões de embarque. Houve determinação para ressarcimento aos cofres públicos de despesas com passagens aéreas não comprovadas por meio dos correspondentes bilhetes emitidos pela empresa de aviação (Acórdão n.º 1.315/2007 - Plenário).

305. Constatou-se irregularidade em gastos com atividades inerentes à própria capacidade técnico-operacional da convenente, por meio de subcontratação e terceirização de profissionais para o gerenciamento e coordenação dos projetos culturais. Tais gastos chegam a superar 44% do montante de recursos alocado ao Convênio (PT07, págs. 1674, 1715 e 1726).

306. Cabe lembrar que os convênios são celebrados em função das características pessoais e relevantes das entidades, que, *a priori*, devem atender às necessidades da administração de forma personalíssima. Assim, assumem natureza *intuitu personae*, razão pela qual as atividades finalísticas dos projetos culturais devem ser executadas pessoalmente pelas convenentes, cabendo a subcontratação apenas de serviços acessórios e complementares, sob pena de burla ao procedimento licitatório.

307. Ademais, de acordo com as notas fiscais apresentadas, a subcontratação de empresas terceirizadas pela convenente ocorrem com descrições genéricas e não há registros nos autos: (a) dos nomes das pessoas físicas contratadas para o exercício das atividades; (b) da comprovação da qualificação técnica das pessoas contratadas; (c) da comprovação da retenção e do recolhimento de tributos devidos sobre os serviços terceirizados.




**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA

SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Fls.:616

Proc.: 1828/13

Rubrica

308. A seguir, algumas notas fiscais que demonstram o pagamento por serviços de administração do objeto proposto no plano de trabalho, sem a devida motivação e comprovação dos serviços prestados.

**Quadro 30: Despesas irregulares com a subcontratação de profissionais para execução de atividade personalíssima**

Processo	Conveniente	Documento	Valor (R\$)	Descrição da Despesa
150.002.858/2011	Ossos do Ofício	NF7322 (PT07, pág. 1715)	124.800,00	Coordenação Geral do Projeto; Coordenação de Execução do Projeto; Serviços de mediação e relatoria dos Grupos de Trabalho.
150.002.858/2011	Ossos do Ofício	NF415 (PT07, pág. 1726)	32.550,00	Serviços de consultoria para definição dos painelistas das mesas e grupos de trabalho.
150.003.504/2011	Trilhas e Mundos	Plano de Trabalho (PT07, pág. 29)	34.800,00	Coordenação do Projeto; Produção; Gestão Financeira e Assistência de Produção.
150.003.029/2012	Ossos do Ofício	Plano de Trabalho (PT07, págs. 500/502)	130.000,00	Produção e Assistência de Produção, Execução, Direção, Coordenação.

Fonte: PT07

309. Nos processos examinados não está comprovada a motivação dos gastos, tendo em vista que, em tese, a entidade proponente teria a expertise no desenvolvimento das atividades propostas, porém terceiriza o serviço de gerenciamento e de administração de todo o objeto do ajuste.

310. Ao terceirizar a execução desses serviços, a entidade demonstra desprovimento de capacidade técnica e operacional para o desempenho das metas propostas no Plano de Trabalho, o que contraria a obrigação prevista no art. 4º, I, da IN 01/2005.

311. Em situação similar, o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão n.º 1.386/2009 – Plenário, determinou a devolução dos recursos despendidos com serviços dessa natureza:

**“21. (...) No entanto, a meu ver, a necessidade de a entidade contar com uma estrutura administrativa, com vistas minimamente à coordenação do projeto e administração das verbas recebidas, aí incluindo a respectiva contabilização, decorre da própria natureza da parceria que se estabelece com o Poder Público. (...).”**

**24. Diante disso, pugno pela devolução dos recursos despendidos com a prestação de serviços contábeis, apoio administrativo, assessoria e apoio à coordenação do projeto.”**

312. Em 2012, quando do exame de diversos convênios e termos de parcerias, o TCU examinou situação de mesma natureza e, por meio do Acórdão n.º 734/2012 – Plenário, reiterou o entendimento anterior (Acórdão n.º 1.386/2009). O exame dos



autos (Processo TCU n.º 027.709/2010-8) demonstra que foram considerados irregulares subcontratações de serviços de natureza idêntica às tratadas nesta fiscalização: coordenação, consultoria, gerenciamento, execução, gestão financeira etc.

#### 2.1.7.4 Pagamento indevido de juros, multas e tarifas bancárias

313. Em diversos processos observou-se o pagamento de juros, multas e tarifas bancárias.

**Quadro 31: Pagamento de juros, multas e taxas bancárias**

Processo	UG	Conveniente	Multa e juros ref. a Despesa	Tarifas Bancárias	Ref.
468.000.412/2012	SE	Creche Tia Angelina	Telefone, IRPJ	-	PT05, pág. 1879
462.000.706/2012	SE	Casa da Criança	INSS, Caesb,	Folha Cheque, Manutenção da Conta	PT05, págs. 183, 184, 185, 196, 200
474.000.349/2012	SE	Lar da Criança Padre Cícero	CEB	Kit Serviços, Folha Cheque	PT05, págs. 1586/1591, 1620
474.000.754/2013	SE	Obra Social Nossa Senhora de Fátima	Telefone, Caesb		PT05, pág. 1343.
464.000.092/2012	SE	Assoc. Moradores Lúcio Costa	-	Manutenção da Conta, Folha Cheque	PT05, págs. 919/920
462.000.632/2012	SE	Centro Comunitário São Lucas	Telefone, Caesb	-	PT05, págs. 540, 542.
462.000.771/2012			CEB, INSS, FGTS, IRPJ	-	PT05, págs. 595, 596, 597, 600, 602
462.001.005/2012			Telefone, Caesb, CEB	Folha Cheque, Tarifa cheque grande valor	PT05, págs. 661/662, 664, 665, 676, 735.
462.001.437/2012			Telefone, Caesb	-	PT05, págs. 756, 766, 778
462.000.086/2013			Telefone, Caesb	-	PT05, págs. 392, 398
380.000.090/2011			SEDEST	Centro Comunitário São Lucas	INSS
380.000327/2012	SEDEST	Pró Vida Estruturada	INSS	Tarifa Crédito Pagamento, Tarifa Kit Serviços,	PT06, págs. 1769, 1770, 1772
380.000.326/2012	SEDEST	Irmão Jorge	Caesb	-	PT06, págs. 1925
380.000.336/2012	SEDEST	Caminho de Luz	IRPJ, PIS, INSS, FGTS	Folha Cheque, Tarifa cheque grande valor, Encargos AD, Kit	PT06, págs. 669/672, 762, 763, 764, 765.



				Pequena Empresa	
150.003.578-2012	SEC	Sociedade Memorial JK	Civil	Tarifa Crédito Pagamento; Tarifa Kit Serviços	PT07, págs. 829

Fonte: PTs 05, 06 e 07<sup>60</sup>

314. A IN 01/2005 veda o pagamento de despesas dessa natureza.

*“Art. 8º Sob pena de nulidade do ato e responsabilização do agente, é vedada, nos convênios, a inclusão, tolerância ou admissão de cláusulas ou condições que prevejam ou permitam: (...)”*

*VII - realização de despesas com **taxas bancárias, multas, juros ou atualização monetária**, inclusive, referentes a pagamentos ou recolhimentos fora dos prazos, exceto as relativas à Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira - CPMF, se for o caso, e manutenção de contas ativas;*

315. Importante destacar, conforme verificado em alguns processos, que a causa do pagamento de encargos resultou da morosidade no repasse de recursos. Em assunto de natureza similar, o Tribunal de Contas da União se pronunciou no seguinte sentido:

*“9.5. Determinar (...): 9.5.1. adote **providências tendentes a agilizar, por meio da edição de normativos próprios, a sistemática de aplicação de recursos federais, a fim de evitar a ocorrência de correção monetária e juros moratórios decorrentes de atrasos nos pagamentos, comunicando a esta Corte de Contas, no prazo de 90 (noventa) dias, as medidas administrativas adotadas;***

*9.5.2. promova, nas eventuais ocorrências de assunção de correção monetária e **juros de mora**, a apuração de responsabilidade funcional dos servidores públicos envolvidos, a fim de instauração das pertinentes tomadas de contas especiais, visando ao **ressarcimento** dos recursos públicos despendidos nessas rubricas;” (grifou-se)*

316. Em relação ao pagamento de tarifas bancárias, o assunto foi objeto da seguinte manifestação do Tribunal de Contas da União:

**Acórdão n.º 6.371/2009-Primeira Câmara:**

*“1.6. Determinar ao Departamento Nacional de Obras contra as Secas - DNOCS - Administração Central que adote as providências necessárias, caso ainda não tenham sido feitas, relativas aos itens do Relatório de Auditoria n.º 190206, a seguir: (...) 1.6.100. **alerte o Banco do Brasil para não realizar débitos em contas bancárias específicas de convênios referentes à cobrança de taxas bancárias de qualquer natureza, (...)***

*1.6.100. oriente as entidades convenentes que, ao identificarem débitos em contas bancárias específicas dos convênios referentes à cobrança de taxas bancárias de qualquer natureza, **solicitem imediato estorno dos***

<sup>60</sup> Os papéis de trabalho estão associados ao sistema eletrônico e-TCDF.



*valores junto às agências do Banco do Brasil, uma vez que as mesmas não podem ser incluídas nos demonstrativos de despesas que integram as prestações de contas.”*

317. Esta Corte de Contas tem se manifestado de forma contrária ao pagamento de juros e multas em diversas decisões (Decisões TCDF n.ºs 5.762/00, 3909/2003 e 7808/2009).

318. No mesmo sentido, houve manifestação do TCDF, por meio do Acórdão n.º 67/2006 (Processo n.º 1.109/2002), no sentido de considerar irregular o pagamento de despesas relativas a tarifas bancárias com recursos do Convênio.

319. Nesse contexto, verifica-se que as contas vinculadas aos convênios, por gerir recursos públicos, devem ter tratamento análogo às demais contas públicas, com isenção de tarifas.

#### 2.1.7.5 Gastos elevados e injustificados com ligações telefônicas

320. Em alguns dos processos examinados verificou-se que foram realizados gastos elevados com ligações para telefones celulares desprovidos da comprovação do interesse público envolvido no serviço. Também foram verificadas ligações de longa distância (DDD).

#### Quadro 32: Gastos elevados e injustificados com ligações telefônicas

Processo	UG	Conveniente	Telefone Fixo	Ligações para Celular (R\$)	Ref.
462.001.005/2012	SE	Centro Comunitário São Lucas	30393329	600,11	PT05, págs. 720
462.000.293/2012	SE	Centro Comunitário São Lucas	30393329	479,76	PT05, págs. 756
380.000.326/2012	SEDEST	Irmão Jorge	30283360	599,16	PT06, págs. 917
150.003.578-2012	SEC	Sociedade Memorial JK Civil	32259451	1.081,08	PT07, págs. 850
150.003.578-2012	SEC	Sociedade Memorial JK Civil	32259451	972,67	PT07, págs. 865

Fonte: PTs 05, 06 e 07<sup>61</sup>

321. Na maioria dos órgãos e entidades públicos são vedadas ligações de telefone fixo para aparelhos de telefonia móvel<sup>62</sup>. Quando autorizadas, tais despesas

<sup>61</sup> Os papéis de trabalho estão associados ao sistema eletrônico e-TCDF.

<sup>62</sup> A Portaria 237/2009, da Secretaria de Educação, que controla e racionaliza os serviços de telefonia da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Distrito Federal, dispõe: “Determinar que o desbloqueio dos serviços de chamada para DDD, DDI e Celular deverá ser solicitado pelo servidor responsável pela Unidade requisitante à Diretoria de Gestão Administrativa com a respectiva justificativa, utilizando para isso o Termo de Compromisso e Responsabilidade constante do Anexo I desta Portaria”. (art. 3º)



devem ser devidamente justificadas comprovando-se que não têm natureza particular.

322. A título de exemplo, a Instrução Normativa n.º 351/2010 do Departamento de Trânsito do Distrito Federal:

*“Art. 3º. Os aparelhos de telefonia celular e telefonia fixa, alocados no DETRAN-DF, devem atender, obrigatoriamente, ao princípio da economicidade, observando-se:*

***I - o estrito interesse do serviço público;***

*II - o zelo pelo uso econômico dos equipamentos; (...)*

*Art. 4º. Fica proibido o recebimento de ligações a cobrar, efetuar ligações para: telegrama fonado, anúncio fonado, anúncio e/ou telegramas fonados, chamada de dados (WAP), acesso à caixa postal, serviços especiais (torpedos), ligações para números especiais 0900, 0300, a empresas de telefonia para solicitação de serviços e informações, e qualquer outra ligação que não seja de interesse do serviço público.*

*Art. 5º. É vedada realização de ligações telefônicas para utilização dos serviços prestados de auxílio à lista telefônica (ligação 102) ou equivalente, quando tarifados pela concessionária local. (...)*

*Art. 23º. Deverão ser ressarcidos os valores de ligações que não sejam de interesse do DETRAN-DF, nos seguintes casos:*

*I - ligações de longa distância – DDD e DDI;*

***II - ligações da telefonia fixa para telefonia celular;***

*III - que excederem as cotas limites no caso de telefonia celular.”*

323. Na Secretaria de Cultura, a Portaria n.º 56, de 30 de setembro de 2011, evidencia a necessidade de justificativas de gastos com ligações telefônicas:

*“Art. 12. Fica proibido o recebimento de ligações a cobrar, de qualquer natureza, nos serviços de telefonia móvel ou fixo.*

*Art. 13. Fica vetada a realização de ligações de quaisquer operadoras que gerem despesas do tipo 0300, 0400, 0900 (excetuando-se as ligações de serviços para empresa com contratos existentes com a Secretaria de Estado de Cultura) e demais serviços especiais, como, 102, 104, 130 e outros similares.*

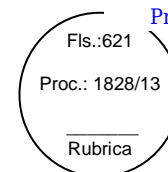
*Parágrafo único. Ficam proibidas ligações de Discagem Direta à Distância - DDD e de Discagem Direta Internacional - DDI, exceto pelos titulares abaixo relacionadas, desde que a serviço deste órgão, mantendo-se o controle necessário das ligações efetuadas:*

*a) Secretário de Estado e Secretário-Adjunto;*

*b) Subsecretários, Chefe da Unidade de Administração Geral;*

*c) Diretores, Gerentes e Chefes de Núcleos.*

*Art. 14. Na hipótese de descumprimento das determinações contidas nos artigos 12 e 13, o usuário deverá recolher ao erário público, num prazo máximo de 10 (dez) dias a contar da notificação, sob pena de que se não o fizer terá bloqueada a respectiva linha e terá de responder pela infração*



*diante de abertura de sindicância administrativa.” (grifou-se)*

324. Esta Corte de Contas, por meio da Decisão TCDF n.º 4.256/2005, em irregularidade de natureza similar, ordenou a quantificação de prejuízo causado ao erário em decorrência da utilização indevida de serviços de telefonia fixa e móvel.

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, tendo em conta a instrução e o parecer do Ministério Público, decidiu: (...) IV. determinar à Secretaria de Estado de Coordenação das Administrações Regionais - SECAR que, observado o prazo de 30 (trinta) dias: a) com vistas à comissão tomadora, **quantifique adequadamente o prejuízo causado ao erário, de que trata o Processo nº 136.000.055/2004, em decorrência da utilização indevida de serviços de telefonia, móvel e fixa (...).**” (grifou-se)*

325. Considerando que as entidades convenientes administram recursos públicos, não se visualiza tratamento diverso.

#### 2.1.7.6 Ausência de comprovação de retenção e de recolhimento de tributos e de encargos trabalhistas e previdenciários

326. Constatou-se que, na maioria dos ajustes firmados, os processos de prestação de contas não demonstram as comprovações das **retenções e dos recolhimentos** de tributos com relação aos serviços prestados por pessoas físicas e jurídicas, inclusive para os indicados a título de contrapartida.

327. Ademais, nos Planos de Trabalho não constam as previsões para pagamentos de encargos trabalhistas e previdenciários, de **natureza patronal**, inerentes à contratação. Não há especificação dos encargos de responsabilidade da concedente e do conveniente, no sentido de evitar repasse ao convênio de rubricas não autorizadas.

**Quadro 33: Exemplos de Serviços sem Comprovação de Retenção e de Recolhimento de Tributos**

Processo	UG	Conveniente	Nota Fiscal	Despesa	Valor (R\$)	Ref.
474.000.349-2012	SE	Padre Cícero	419	Serviços Contábeis	5.400,00	PT05, pág. 1600, 1614
474.000.349-2012	SE	Padre Cícero	757	Colocação de vidro	750,00	PT05, págs. 1599 e 1606
468.000.065-2013	SE	Tia Angelina	83444	Serviço de Pintura	1.000,00	PT05, págs. 1769 e 1789
468.000.065-2013	SE	Tia Angelina	17	Manutenção de Veículo	850,00	PT05, págs. 1764, 1787
468.000.065-2013	SE	Tia Angelina	4518	Serviços Contábeis	1.560,18	PT05, págs. 1765


**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA

SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Fls.:622

Proc.: 1828/13

Rubrica

						e 1792
468.000.412-2012	SE	Tia Angelina	4963	Transporte de alunos	1.100,00	PT05, págs. 1859 e 1888
468.000.412-2012	SE	Tia Angelina	115	Serviços de motoboy	253,00	PT05, págs. 1859 e 1889
380.000.090-2011	SEDEST	CECOSAL	72	Transporte	250,00	PT06, págs. 1304 e 1312
380.000.090-2011	SEDEST	CECOSAL	499	Lanternagem e Pintura	600,00	PT06, págs. 1307 e 1330
380.000.327-2012	SEDEST	PRÓ-VIDA	1889	Locação de ônibus	200,00	PT06, págs. 1766, 1771
380.000.327-2012	SEDEST	PRÓ-VIDA	183	Serviços Contábeis	933,00	PT06, págs. 1768, 1774
150.003.578-2012	SEC	S.C.Memorial JK	1041	Desinsetização	530,00	PT07, págs. 816 e 863.
150.003.578-2012	SEC	S.C.Memorial JK	2969	Manutenção de bombas	680,00	PT07, págs. 818 e 867
150.003.578-2012	SEC	S.C.Memorial JK	7619	Manutenção de Central de Ar Condicionado	970,00	PT07, págs. 818 e 868
150.003.578-2012	SEC	S.C.Memorial JK	2348	Tratamento e Limpeza do Espelho d'água	2.280,00	PT07, pág. 818 e 870
150.003.578-2012	SEC	S.C.Memorial JK	2580	Serviço elevadores em	880,00	PT07, pág. 872
150.003.578-2012	SEC	S.C.Memorial JK	0021	Limpeza da Fachada do Mármore	8.000,00	PT07, págs. 822 e 884.
150.003.578-2012	SEC	S.C.Memorial JK	0140	Manutenção de gerador	4.500,00	PT07, pág. 822, 885.
150.002.313-2012	SEC	Inst. Terceiro Setor	780	Serviço de Hospedagem	452.400,00	PT07, pág. 994 e 995
150.002.313-2012	SEC	Inst. Terceiro Setor	782	Locação de auditórios e salas	175.800,00	PT07, pág. 998 e 999
150.000.350-2013	SEC	Inst. Cult.Brasil Vivo	004, 005, 006, 007	Locação de Equipamentos	168.801,00	PT07, pág. 1462, 1463, 1464, 1465



150.000.350-2013	SEC	Inst. Cult.Brasil Vivo	55, 56, 58, 63, 64	Serviços Técnicos e de Pessoal	28.140,00	PT07, págs. 1472/1476 e 1477
150.003.423/2011	FAC	Traços Aéreos	46, 47, 119, 55, 56.	Serviços de coordenação, produção, designer,	13.950,00	PT08, págs. 188, 189, 190/194
150.002.587-2012	FAC	Centro Cultural Ferrock	166, 76, 77, 203, 204, 89, 98, 91, 169, 210, 101, 79, 178, 177.	Serviços técnicos diversos.	478.300,00	PT08, págs. 752/767 e 772

Fonte: PTs 05, 06, 07 e 08<sup>63</sup>

328. Importante destacar a obrigatoriedade das retenções e recolhimentos de INSS, de ISS e de IR quando das contratações de pessoas físicas ou jurídicas prestadoras de serviços.

329. Da mesma forma que a Administração Pública Distrital tem a obrigação de retenção na fonte de tributos em suas contratações com terceiros, as entidades convenientes devem efetuar a retenção de acordo com as legislações vigentes dependendo da natureza dos serviços prestados.

330. No tocante ao INSS, o art. 65 da IN RFB 971/2009 dispõe:

*Art. 65. A contribuição social previdenciária do segurado contribuinte individual é:*

*[...]II - para fatos geradores ocorridos a partir de 1º de abril de 2003, observado o limite máximo do salário-de-contribuição e o disposto no art. 66, de:*

*a) 20% (vinte por cento), incidente sobre:*

*[...]*

*2. a remuneração que lhe for paga ou creditada, no decorrer do mês, pelos serviços **prestados a entidade beneficente de assistência social isenta das contribuições sociais;***

*[...]*

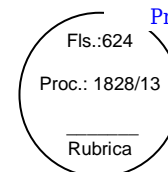
*b) 11% (onze por cento), em face da dedução prevista no § 1º, incidente sobre:*

*1. a remuneração que lhe for paga ou creditada, no decorrer do mês, pelos serviços prestados a empresa;*

*[...]"*

<sup>63</sup> Os papéis de trabalho estão associados ao sistema eletrônico e-TCDF.





331. Em relação ao Imposto de Renda, alguns serviços contratados pelas convenientes, a exemplo de serviços contábeis, organização de feiras, congressos e seminários, são passíveis de retenção do tributo, conforme constam do art. 647 do Regulamento do Imposto de Renda:

*“Art. 647. Estão sujeitas à **incidência do imposto na fonte**, à alíquota de **um e meio por cento**, as importâncias pagas ou creditadas **por pessoas jurídicas a outras pessoas jurídicas**, civis ou mercantis, pela prestação de serviços caracterizadamente de natureza profissional (Decreto-Lei nº 2.030, de 9 de junho de 1983, art. 2º, Decreto-Lei nº 2.065, de 1983, art. 1º, inciso III, Lei nº 7.450, de 1985, art. 52, e Lei nº 9.064, de 1995, art. 6º).*

*§ 1º Compreendem-se nas disposições deste artigo os serviços a seguir indicados: (...)”*

332. O ISS tem como fato gerador a prestação do serviço. Dessa forma, sendo prestado o serviço, surge a obrigação de recolher o imposto. A legislação do ISS, no Distrito Federal, determina que fica atribuída à fonte pagadora ou intermediária a responsabilidade pela retenção e recolhimento do imposto (art. 7º, Decreto n.º 18.031/1997).

333. Por meio do Acórdão n.º 3.367/2008-2ª Câmara, o Tribunal de Contas da União determinou o recolhimento de retenções legais sobre os serviços prestados no âmbito do convênio:

*“1. seja determinado às Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. - Eletronorte que: (...)*

*1.3.2. **exija da APSM (Associação Programa São Marcos) o recolhimento das retenções legais (INSS, ISS, IRRF, entre outros) pertinentes a serviços prestados/bens adquiridos desde 2004, com o objetivo de regularizar a situação fiscal da entidade, de forma a garantir a continuidade dos repasses e evitar responsabilidade solidária da Eletronorte, (...);”** (grifou-se)*

334. Em outro processo examinado pelo Tribunal de Contas da União, em diversos convênios firmados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS (TC 027.709/2010-8), também foram verificadas irregularidades de natureza similar à tratada nestes autos:

*“q) falta de apresentação de listagem **que demonstre detalhadamente os recolhimentos das retenções legais (INSS, IRRF) referentes aos serviços prestados**, contendo os dados do prestador de serviços, o valor do serviço e o período em que foi prestado;”* (grifou-se)

335. Para evitar responsabilidade solidária, as unidades técnicas das respectivas Secretarias devem observar as legislações vigentes em vista da obrigatoriedade de retenção na fonte e recolhimento dos respectivos tributos.



### 2.1.7.7 Compra de alimentos impróprios e inadequados às necessidades das crianças atendidas nas creches e concentração de gastos no final do exercício

336. Em algumas prestações de contas de entidades que firmaram convênios com a Secretaria de Educação para atendimento em creches verificou-se a aquisição de alimentos inadequados à dieta de crianças na idade de 0 a 5 anos.

#### Quadro 34: Compra de alimentos inadequados para crianças

Processo	Conveniente	Alimento	Ref.
462.000.706/2012	Casa da Criança e do Adolescente	Salsicha, mortadela, linguiça, bucho.	PT05, págs. 189, 194, 197, 198
474.00.349/2012 474.000.034/2013	Lar da Criança Padre Cícero	Apresentado, bacon, salsicha, presunto, balas, salsichão, refrigerante, wafer, azeitona, salame, mortadela, linguiça, charque, pirulito, cogumelo fatiado, goma, mentos, jujuba (gometis dori), gatorade, café, chester, peru.	PT05, págs. 1457, 1462, 1463, 1475, 1476, 1477, 1479, 1480, 1483, 1489, 1497 a 1499. 1615, 1616, 1621.
462.001.005/2012 462.001.437/2012 462.000.107/2013	Centro Comunitário São Lucas	Café, presunto, linguiça, apresentado.	PT05, págs. 410, 411, 705, 714, 716, 752, 790, 791, 793

Fonte: PT05<sup>64</sup>

337. De acordo com as Orientações Pedagógicas do Convênio entre a Secretaria de Educação e as instituições sem fins lucrativos, a Conveniente tem a obrigação de dar atenção especial à alimentação escolar (PT05, pág. 1984):

*“Devem ser elaborados cardápios próprios e adequados às necessidades das faixas etárias atendidas. As crianças do Berçário devem ter cardápio específico em função das peculiaridades desta faixa etária.”*

338. Constatou-se, ainda, ausência de planejamento de compras para o período de vigência do convênio. Considerando que as entidades têm experiência comprovada nos serviços prestados, entende-se que a série histórica dos custos deve permitir a composição de planilhas que contenham descrições pormenorizadas das rubricas, dos quantitativos e dos valores tanto mensais quanto em montante suficiente para o período de vigência dos convênios.

339. Essa ausência de planejamento tem permitido a concentração de gastos ao final do prazo de vigência dos convênios, conforme demonstrado no Quadro a seguir:

<sup>64</sup> Os papéis de trabalho estão associados ao sistema eletrônico e-TCDF.



**Quadro 35: Concentração de gastos ao final do Convênio com a Secretaria de Educação**

Convênio	Fim Vigência	Data da Aquisição	Despesa	Valor (R\$)	Ref.
15/2010 (Lar da Criança Padre Cícero)	31/12/2012 (PT10, pág. 326)	14/12/2012	Alimentação (Exemplos, 400 KG de frango, 76 KG de Chester, 48 KG de Peru, 930 caixas de suco)	14.729,95	PT05, págs. 1497/1499.
		28/12/2012	Alimentação (exemplos: 100KG de feijão, 300KG de arroz, 200 latas de óleo de soja etc)	3.281,17	PT05, pág. 1518
		29/12/2012	Alimentação (373 KG de carne)	2.890,10	PT05, pág. 1520
		28/12/2012 29/12/2012	Material de construção	4.000,00 1.800,00	PT05, págs. 1513, 1517;
		27/12/2012	Combustível (950 litros de combustível)	2.500,00	PT05, págs. 1503, 1506 e 1510.
04/2010 – Assoc. Maria de Nazaré	31/12/2012	04/12/2012	Brinquedos diversos	5.199,66	PT05, pág. 1145
		06/12/2012	Lençóis infantis	2.585,00	PT05, pág. 1149
		13/12/2012	Utensílios de cozinha	1.949,50	PT05, pág. 1151
21/2010- Assoc. Moradores Lúcio Costa	31/12/2012	26/12/2012 27/12/2012	Despesas posteriores ao fim do período letivo	2.456,42	PT05, pág. 1258

**2.1.7.8 Documentos comprobatórios inidôneos**

340. Em algumas prestações de contas foram verificadas notas fiscais e orçamentos com características inidôneas.

341. A seguir, as principais constatações:

**Quadro 36: Documentos comprobatórios inidôneos**

Processo	UG	Conveniente	Irregularidade	Ref.
462.000.706/2012	SE	Casa da Criança e do Adolescente	As notas fiscais eletrônicas NF6123 (R\$6.699,59) e NF5632 (R\$6.661,97), Credor Mais Comércio de Produtos Alimentícios Ltda, possuem <b>a mesma chave de acesso, porém referem-se a gastos diferentes.</b> Consulta <sup>65</sup> de autenticidade resultou em chave inválida.	PT05, págs. 194 e 197
			Foi apresentada novamente <b>a nota fiscal eletrônica de n.º 6123, com a mesma chave de acesso, porém com valor diferente da anterior</b> (R\$4.851,33)	PT05, págs. 194 e 198

<sup>65</sup> <http://www.nfe.fazenda.gov.br/portal/>


**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA

SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Fls.:627

Proc.: 1828/13

Rubrica

380.000.336-2012	SEDEST	Caminho de Luz	Nota Fiscal n.º 13645 (R\$3.500,00) está com <b>dois carimbos de convênios distintos</b> : SEDEST e Secretaria de Educação.	PT06, págs. 917
380.000.023/2011	SEDEST	Caminho de Luz	Notas Fiscais sequenciais referentes à aquisição de lanches, credor Dom Peponi: NF4065, 4066, 4067, 4068, 4069, 4070, 4071, 4072, 4073, 4075, 4076, 4077, 4078, 4081, 4082, 4083, 4084, 4093, 4094, 4095, 4096, 4097, 4098, 4099, 4100. <b>Auditoria realizada pela Secretaria de Fazenda concluiu pela inidoneidade de diversas notas fiscais.</b>	PT06, págs. 490, 492, 556/564, 576/584, 610/618
			Notas Fiscais sequenciais referentes à aquisição de lanches, credor Dona Beta: NF100, 101, 102, 103, 104, 106, 107, 108, 110, 111. <b>SEFAZ/DF concluiu pela inidoneidade de diversas notas fiscais.</b>	PT06, págs. 490, 492, 636/642, 645/648.
150.003.578/2012	SEC	Sociedade Civil Memorial JK	Orçamentos com mesmas características gráficas: EGS (R\$33.681,30) e CCS (R\$34.656,00)	PT07, págs. 663, 665.
150.003.578/2012	SEC	Grupo Via Sacra Planaltina	Orçamentos com mesmas características gráficas: BIDINOTTO (R\$23.100,00), N&A (R\$22.260,00), PODIUM (R\$19.600,00)	PT07, págs. 1005, 1006, 1008.
150.002.587-2012	FAC	Centro Cultural Ferrock	Orçamentos com valores idênticos oriundos de empresas diferentes; Notas fiscais preenchidas com a mesma caligrafia.	PT08, págs. 699, 700, 753, 754, 759 a 763.

Fonte: PTs 05, 06, 07, 08<sup>66</sup>


### Secretaria de Cultura e Fundo de Apoio à Cultura

342. Constatou-se a necessidade de as unidades técnicas da Secretaria de Cultura e do FAC verificarem a idoneidade dos orçamentos encaminhados pelos proponentes, tanto com relação aos convênios quanto com referência aos contratos de repasse do FAC.


343. A título de exemplo, estranha-se que os orçamentos a seguir contemplem o valor global, se não há informações a respeito do quantitativo e do tipo de transporte, do quantitativo e tipo de alimentação, do quantitativo e do tipo de equipamento, as especificidades do seguro para a equipe e para os equipamentos, a especificidade de base de produção e a descrição dos custos de telefone. (PT08, pág. 1068, 1071, 1075):

<sup>66</sup> Os papéis de trabalho estão associados ao sistema eletrônico e-TCDF.



	
SERVIÇOS DE LOGÍSTICA para todas as etapas (pre-produção, produção e pós produção), envolvendo: transporte, alimentação, hospedagem, locação de equipamentos, contratação de seguro para equipe e para equipamento, pagamento de base de produção, pagamento de telefone.	
	R\$ 255.000,00

**Figura 2: Orçamento com valor global no Processo FAC n.º 150.000.941-2013 – 400 Filmes.**

	
SERVIÇOS DE LOGÍSTICA para todas as etapas (pre-produção, produção e pós produção), envolvendo transporte, alimentação, hospedagem, locação de equipamentos, contratação de seguro para equipe e para equipamento, pagamento de base de produção, pagamento de telefone.	
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 250.000,00</b>

**Figura 3: Orçamento com valor global no Processo FAC n.º 150.000.941-2013 – 400 Filmes.**

<h2 style="margin: 0;">Karibu Cinema</h2>		
SERVIÇOS DE LOGÍSTICA para todas as etapas (pre-produção, produção e pós produção), envolvendo transporte, alimentação, hospedagem, locação de equipamentos, contratação de seguro para equipe e para equipamento, pagamento de base de produção, pagamento de telefone.	1	R\$ 320.000,00

**Figura 4: Orçamento com valor global no Processo FAC n.º 150.000.941-2013 – 400 Filmes.**

344. Há orçamentos sem assinaturas e outros com assinaturas digitalizadas impressas (PT07, págs. 1005, 1006 e 1008; PT08, págs. 104, 106, 136, 137, 139, 140, 141, 453, 460 a 472, 480, 487, 488, 492, 494, 495), impossibilitando a aferição da originalidade e, portanto, da validade das cotações.

345. No contrato firmado entre o FAC e o Centro Cultural Ferrock, no valor de R\$500mil, foram encontrados orçamentos de empresas distintas, mas exatamente com os mesmos valores, inclusive os centavos, para cada um dos 11 (onze) itens da proposta comercial (PT08, págs. 699/700).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Fls.:629

Proc.: 1828/13

Rubrica

**apoio**

**PROPOSTA COMERCIAL DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS**

Brasília, 05 de junho de 2012

Ao

Sr Ari de Barros  
Presidente do Centro Cultural Ferrock  
Quadra QNP 24 conjunto C Lote 11 Setor P-Sul – Ceilândia/ Brasília-DF  
+55 (61) 3377-2375 / (61) 9127-8290

Prezados(as),

A Apoio Empreendimentos Ltda, inscrita no CNPJ 08.977.583/0001-17, sediada na C 01 Lotes 01/12 - Sala 117 - Edifício Taguatinga Trade Center Taguatinga - DF - CEP 72.010-010, vem apresentar proposta orçamentária para os itens abaixo relacionados com as especificações necessárias informadas para a execução do projeto: "Ferrock Festival – Balaio Cultural de Canto a Canto":

Item	Especificação	Unidade	Qty	Valor Unitário	Total
<b>GRUPO 03 – SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO E MARKETING</b>					
1	Fotografia e Revelação	Semana	4	2100,00	8400,00
2	Assessoria de Comunicação	Serviço	4	3000,00	12000,00
3	Camisetas de Divulgação	Unidade	1000	16,50	16500,00
4	Desenvolvimento de site do Festival	Serviço	1	12000,00	12000,00
5	Mobiliário Urbano	Serviço	1	15000,00	15000,00
6	Busdoor (30 veiculações)	Serviço	1	16000,00	16000,00
7	Cartaz Colorido, Formato 4 (47x32cm), Papel Couche	Serviço	1000	0,90	900,00
8	Folder Colorido, 15 x 21cm, Papel Couche	Serviço	20000	0,40	8000,00
9	Banner em lona colorida, 03 x 07m, Ilhóes	Serviço	1	1800,00	1800,00
10	Banner em lona colorida, 01 x 02m, Bastão	Serviço	4	170,00	680,00
11	Distribuição	Serviço	3	4500,00	13500,00
<b>VALOR TOTAL DO GRUPO 03</b>				<b>RS</b>	<b>104.780,00</b>

Forma de Pagamento: a combinar

Validade da proposta: 60 dias

Atenciosamente,

*Fernanda Lima da Costa*  
Apoio Empreendimentos - Ltda - ME  
Fernanda Lima da Costa

C 01 Lotes 01/12 - Sala 117 - Edifício Taguatinga Trade Center  
Taguatinga - DF - CEP 72.010-010 - CNPJ: 08.977.583/0001-17  
Fones: (61) 9818-7010 / (61) 9668-4280



**PROPOSTA COMERCIAL DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS**

Brasília, 06 de junho de 2012

Ao

Sr Ari de Barros  
Presidente do Centro Cultural Ferrock  
Quadra QNP 24 conjunto C Lote 11 Setor P-Sul – Ceilândia/ Brasília-DF  
+55 (61) 3377-2375 / (61) 9127-8290

Prezados(as),

A 3J Sound, inscrita no CNPJ 15.456.333/0001-05 sediada na Quadra 04 Rua 04 Casa 41 Bairro Boa Vista, Novo Gama – GO, CEP: 72.862-104, vem apresentar proposta orçamentária para os itens abaixo relacionados com as especificações necessárias informadas para a execução do projeto: "Ferrock Festival – Balaio Cultural de Canto a Canto":

Item	Especificação	Unidade	Qty	Valor Unitário	Total
<b>GRUPO 03 – SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO E MARKETING</b>					
1	Fotografia e Revelação	Semana	4	2100,00	8400,00
2	Assessoria de Comunicação	Serviço	4	3000,00	12000,00
3	Camisetas de Divulgação	Unidade	1000	16,50	16500,00
4	Desenvolvimento de site do Festival	Serviço	1	12000,00	12000,00
5	Mobiliário Urbano	Serviço	1	15000,00	15000,00
6	Busdoor (30 veiculações)	Serviço	1	16000,00	16000,00
7	Cartaz Colorido, Formato 4 (47x32cm), Papel Couche	Serviço	1000	0,90	900,00
8	Folder Colorido, 15 x 21cm, Papel Couche	Serviço	20000	0,40	8000,00
9	Banner em lona colorida, 03 x 07m, Ilhóes	Serviço	1	1800,00	1800,00
10	Banner em lona colorida, 01 x 02m, Bastão	Serviço	4	170,00	680,00
11	Distribuição	Serviço	3	4500,00	13500,00
<b>VALOR TOTAL DO GRUPO 03</b>				<b>RS</b>	<b>104.780,00</b>

Forma de Pagamento: a combinar

Validade da proposta: 60 dias

Atenciosamente,

*João Paulo Diniz Lima*  
João Paulo Diniz Lima  
Equipe 3J Sound

**Figura 5: Orçamentos com valores idênticos para todos os itens no Processo FAC nº 150.002.587-2012 – Ferrock.**

346. O orçamento que apresentou menor preço, em comparação com os dois anteriores de valores idênticos, foi o da empresa Magna Soluções em Tecnologia, no valor de R\$84.410,00 (PT08, pág. 701). Referida empresa foi contratada e, na fase de prestação de contas, apresentou, para comprovar parte dos serviços, a Nota Fiscal nº. 76, no valor de R\$35.668,00 (PT08, pág. 754).

347. Comparando-se referido documento com a Nota Fiscal nº. 166, no valor de R\$69.240,00, da empresa ADM Projetos Sociais LTDA-ME, que ganhou outro lote de pesquisa de preços, constatou-se que os documentos foram produzidos na mesma gráfica, constam o mesmo contato telefônico e foram preenchidos **exatamente com a mesma caligrafia** (PT08, págs. 753, 754).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Fls.:630  
Proc.: 1828/13  
Rubrica

**NOTA FISCAL DE SERVIÇOS (MOD. 3)**  
ADM PROJETOIS SOCIAIS LTDA - ME  
FONE: (61) 8407-8953 / 8411-6180  
USUÁRIO FINAL  
REMESSA  
ENTRADA  
0166  
DATA LIMITE PARA EMISSÃO: 19/09/2012  
DATA DE EMISSÃO: 20/11/2012

**NOTA FISCAL DE SERVIÇOS (MODELO 3)**  
MAGNA SOLUÇÕES EM TECNOLOGIA LTDA ME  
FONE: (61) 8407-8953 / 8411-6180  
USUÁRIO FINAL  
SUBCONTRATAÇÃO  
REMESSA  
ENTRADA  
0076  
DATA LIMITE PARA EMISSÃO: 04/12/2013  
DATA DE EMISSÃO: 21/11/12

**DESCRIBÇÃO**  
Prestação de serviços no que tange a: custos com elaboração do projeto, coordenação geral do projeto, assistências de coordenação, produção executiva, assistências de produção, seguranças desarmadas, serviço de brigadistas, P/Projeto Festival Ferrock PROLESSO: 150.002.587/2012

COD.	QUANT.	DESCRIBÇÃO	ALIQ.	UNITARIO	PREÇOS TOTAL
1		custos com elaboração do projeto		24.000,00	24.000,00
3		coordenação geral do projeto		4.000,00	12.000,00
6		assistências de coordenação		2.500,00	7.000,00
7		produção executiva		3.000,00	9.000,00
6		assistências de produção		1.200,00	8.200,00
80		seguranças desarmadas		120,00	9.600,00
12		serviço de brigadistas		120,00	1.920,00
		<b>TOTAL</b>			<b>69.240,00</b>

Figura 6: Notas fiscais da mesma gráfica, com mesmo contato telefônico e mesma caligrafia no Processo FAC nº 150.002.587-2012 – Ferrock.

348. Consulta ao Sistema CNPJ da Rede Serpro demonstrou que as empresas são do mesmo proprietário (PT08, págs. 1127/1129).

349. Conclui-se, portanto, que os orçamentos são fictícios e que houve direcionamento na contratação dos serviços para empresas do mesmo proprietário.

350. Por fim, ainda, em relação ao referido processo, pode-se observar que notas fiscais de empresas diversas foram preenchidas com a mesma frase inicial: "prestação de serviços no que tange a" (PT08, págs. 753, 754, 759 a 763).

351. Em outros processos da Secretaria de Cultura também foram encontrados orçamentos com similar disposição gráfica de impressão (PT07, págs. 663 e 665; 1005, 1006 e 1008; PT08, págs. 996/999):

**PROPOSTA DE ORÇAMENTO**  
CCS SERVIÇOS  
FONE: (61) 9983-7829 / 3234-7888  
S/A TRICHO 01 ANEX ESPECIAL 13 A  
CEP: 71206-030 - Brasília-DF

**PROPOSTA DE ORÇAMENTO**  
EGS SERVIÇOS LTDA  
FONE: (61) 9987-0109/3323 0883  
S/A TRICHO 3 LOTES 19101320 SALA 310  
CEP: 71206-030 - Brasília-DF

**DESCRIBÇÃO**  
REMOÇÃO DO REJANTE, LAVAGEM DA FACHADA E REJANTAMENTO COM REJANTE BRANCO FLEXÍVEL.

ITEM	QUANT.	UNID.	DESCRIBÇÃO	UNITARIO	PREÇO TOTAL
1	2.166,00	M²	REMOÇÃO DO REJANTE, LAVAGEM DA FACHADA E REJANTAMENTO COM REJANTE BRANCO FLEXÍVEL.	R\$ 16,50	R\$ 34.666,00

Figura 7: Orçamentos com disposição gráfica similar no Processo SEC n.º 150.003.578/2012 - Sociedade Civil Memorial JK.



Figura 8: Orçamentos com disposição gráfica similar no Processo SEC n.º 150.000.345/2013 - Grupo Via Sacra ao Vivo de Planaltina.

352. Cabe ressaltar que irregularidades dessa natureza têm sido reiteradas vezes apuradas pelos procedimentos de controle interno da SE e da SEDEST. No âmbito da SEDEST algumas das irregularidades foram confirmadas pela Gerência de Auditoria Tributária da Secretaria de Fazenda do Distrito Federal (PT06, págs. 490 e 492).

353. Importante a atuação do MPDFT nestes casos para fins de apuração de responsabilidade da conduta ilícita, se atribuída ao emitente da Nota Fiscal, à Entidade Convenente ou à Concedente.

354. No caso de dolo da Convenente, há necessidade de se questionar se entidades que encaminham documentos dessa natureza, para fins de obtenção de recursos públicos, merecem ser consideradas idôneas para firmar ajustes com a Administração Pública Distrital.

355. Por meio da Decisão TCDF n.º 4.334/2004 esta Corte já se manifestou no sentido de considerar “*despesas não-comprovadas, eis que respaldadas por notas fiscais inidôneas.*”

#### 2.1.7.9 Não atendimento das metas estipuladas em convênios da SEDEST

356. Em 01/07/2013 a SEDEST firmou o Convênio n.º 01/2013 com a entidade Centro Social Comunitário Tia Angelina. O objeto do ajuste trata da execução do




**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

 SECRETARIA DE AUDITORIA  
 SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Fls.:632

Proc.: 1828/13

Rubrica

Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, para crianças e Adolescentes de 06 a 14 anos (PT10, págs. 88/93)<sup>67</sup>.

357. Esse tipo de serviço vincula-se à Proteção Social Básica, tipificado na Resolução CNAS n.º 109/2009, sendo que a entidade é remunerada em função do número de vagas colocadas à disposição e reservadas para a SEDEST, e não pela quantidade de crianças e adolescentes efetivamente atendidos. A alegação para a adoção desse critério é que se trata de serviço social cujo objetivo é prevenir possíveis situações de risco, devendo o Poder Público dispor de vagas para atender as situações urgentes do cotidiano.

358. De acordo com a meta estipulada pela entidade no Plano de Trabalho, e aprovada pela SEDEST, foram definidos 200 (duzentos) atendimentos mensais. Dessa forma, para a execução do Convênio foram destinados recursos no valor de R\$491.976,00 para o período de 01/07/2013 a 31/03/2014, o que corresponde a R\$ 54.664,00 por mês (PT10, págs. 75/87).

359. Ocorre que, em visita efetuada à entidade, em 02/10/2013, esta Equipe de Auditoria constatou que as folhas de frequências demonstravam o atendimento de apenas 111 (cento e onze) crianças e adolescentes.

**Quadro 37: Visita in loco - SEDEST**

UG: SEDEST	Convênio: 01/2013	Entidade: Tia Angelina	Data da Visita: 02/10/2013	Auditores: Anna e Gilmar	
Turma/Sala	Plano de Trabalho		Auditoria		Diferença
	Qtd. Alunos/Beneficiários		Qtd. Alunos/Beneficiários		
Núcleo Cinza Matutino	200	111	9	80%	
Núcleo Cinza Vespertino			20		
Núcleo Roxo Matutino			7		
Núcleo Roxo Vespertino			22		
Núcleo Marrom Matutino			16		
Núcleo Marrom Vespertino			18		
Núcleo Branco Matutino			8		
Núcleo Branco Vespertino			11		

Fonte: Centro Comunitário Tia Angelina

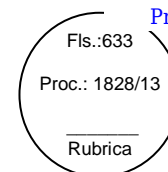
360. De acordo com a Portaria n.º 31, de 20/05/2013, o valor, por atendimento, referente ao serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças e adolescentes de 06 a 14 anos, perfaz o montante de R\$273,32.

361. Examinando-se os pagamentos realizados à entidade, observa-se que não têm sido efetuadas glosas em decorrência do reduzido número de atendimentos, em relação à meta proposta (R\$ 54.664 / 200 crianças = R\$ 273,32).

<sup>67</sup> Os papéis de trabalho estão associados ao sistema eletrônico e-TCDF.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA



**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL**

## **Lista Previsão de Pagamento por Credor**

**Unidade Gestora** 180902 - FUNDO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL  
**Gestão** 18902 - FUNDO DE ASSIST. SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL  
**Credor** 02290594000148 - CENTRO SOCIAL COMUNITARIO TIA ANGELINA  
**Opção** Pagas

Número	Data	Valor	Situação	Identificação
2013PP00707	16/07/2013	54.664,00	Paga	
2013PP00947	21/08/2013	54.664,00	Paga	
2013PP01216	19/09/2013	54.664,00	Paga	

**Figura 9: Pagamentos sem realização de glosas.**

362. Em que pese a relevância social do serviço, o repasse de verbas para um número 80% menor de alunos representa desperdício de recursos públicos. Entende-se que, no caso desse tipo de serviço da SEDEST, em que não há demanda reprimida, as metas devem ser revistas periodicamente, talvez mensalmente, para evitar que os escassos recursos sejam repassados sem que haja a correspondente contraprestação do serviço.

363. Situação similar foi constatada no convênio celebrado entre a SEDEST e a entidade Associação dos Voluntários Pró-Vida Estruturada, que, de acordo com o Plano de Trabalho, fixou a meta de atendimento de 400 (quatrocentas) crianças e adolescentes (PT06, pág. 2166).

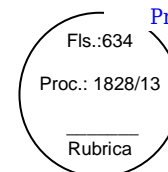
364. Iniciado o Convênio, em 16/05/2012, o Parecer Técnico da Coordenação de Proteção Social Básica da SEDEST registrou que “o mapa de atendimento apresentado pela instituição referente a abril continha apenas 380 crianças.” (PT06, pág. 2158).

365. Em 19/09/2012, Parecer do Executor do Convênio constatou que a entidade estava atendendo cerca de 300 (trezentas) crianças e adolescentes: “A entidade apresenta um número significativo de usuários infrequentes, aproximadamente 100 (cem).” (PT06, pág. 2190).

366. Novamente, em 25/03/2013, o Parecer do Executor do Convênio informou que em janeiro o número de usuários totalmente infrequentes foi de 184 beneficiários, ou seja, havia cerca de 216 atendimentos. Por fim, sugeriu a redução da meta para 250 usuários (PT06, pág. 2221/2227).

367. De acordo com o Sexto Termo Aditivo, de 31/05/2013, houve redução da meta, nos seguintes termos: “reduzir a meta de 400 (quatrocentos) para 300 (trezentos)”. (PT06, pág. 2230).

368. Observe-se que, apesar dos alertas das unidades técnicas da Secretaria, acerca da significativa quantidade de alunos infrequentes, a SEDEST demorou mais de 01 (um) ano para reduzir as metas de atendimento, caracterizando desperdício e má gestão de recursos públicos.



### *Causas*

369. Omissão das convenientes e dos gestores públicos na comprovação dos preços contratados.
370. Falta de recursos humanos nas respectivas Secretarias para efetuar as pesquisas de preços.
371. Ausência de conhecimentos técnicos de servidores da SEC que efetuam fiscalização dos ajustes.
372. Subcontratação irregular de profissionais para atividades que não são acessórias, nem complementares, em razão da falta de capacidade técnico-operacional das entidades convenientes.
373. Apresentação de Notas Fiscais com gastos genéricos em razão da omissão dos gestores na análise técnico-financeira dos Planos de Trabalho.
374. Ausência de apuração de responsabilidade em caso de atraso no repasse de recursos, resultando, em consequência, no pagamento dos encargos moratórios.
375. Omissão das Secretarias na análise das prestações de contas dos gastos efetuados com ligações telefônicas.
376. Falta de orientação às entidades convenientes das regras para comprovação dos gastos com ligações telefônicas (celular e DDD).
377. Falta de conhecimento técnico das entidades convenientes e órgãos acerca dos procedimentos para retenção e recolhimento de encargos tributários. Ausência de orientação e cobrança rigorosa das Secretarias.
378. Descumprimento por parte das convenientes das Orientações Pedagógicas da Secretaria de Educação no tocante à alimentação das crianças.
379. A presença de documentos inidôneos nas prestações de contas decorre de ausência de rigor em exame de irregularidade dessa natureza.
380. Fixação de metas de atendimento acima das demandas da comunidade local. Ausência de revisão periódica de metas dos convênios.
381. Ausência de atendimento das sugestões das unidades técnicas da SEDEST com relação à diminuição de metas não atingidas.

### *Efeitos*

382. Ausência de comprovação da adequação dos preços gera a possibilidade de compras de produtos ou contratação de serviços com preços acima dos praticados no mercado.
383. A ausência de fiscalização *in loco* gera a impossibilidade de se comprovar se os recursos repassados foram efetivamente empregados na realização do objeto previsto no Plano de Trabalho. Risco de prejuízo ao erário.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA

SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Fls.:635

Proc.: 1828/13

Rubrica

384. A ausência de detalhamento da despesa impossibilita o controle, não conferindo transparência aos gastos.
385. Terceirização e subcontratação de serviços inerentes à suposta capacidade administrativa da proponente.
386. Pagamento de encargos moratórios e de tarifas bancárias implica prejuízo ao erário.
387. Risco de prejuízo ao erário, se comprovada a ausência de interesse público nos gastos efetuados com ligações telefônicas.
388. Os responsáveis pelas respectivas secretarias podem ser responsabilizados em vista da omissão na retenção e no recolhimento de tributos de natureza tributária, trabalhista e previdenciária.
389. Possibilidade de oferecimento de alimentação imprópria e inadequada para a faixa etária das crianças atendidas nas creches.
390. Documentação inidônea indica a não aplicação dos recursos públicos no objeto avençado, configurando desvio de finalidade.
391. Pagamento por atendimento não efetivado e, conseqüentemente, desperdício de recurso público.
392. Pagamentos por atendimentos não prestados nos termos do Plano de Trabalho.

*Considerações do Auditado*

393. Passemos às considerações encaminhadas por cada uma das Jurisdicionadas quanto ao Achado em análise:

*Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda - SEDEST*

394. A SEDEST informou que no que tange a juros, multas, taxas bancárias, despesas elevadas e injustificadas com serviços de telefonia e discriminação genérica há sempre solicitação de justificativas e devolução dos valores pagos indevidamente. Quanto aos encargos trabalhistas e previdenciários, apesar de não constarem de forma detalhada no Plano de Aplicação/Plano de Trabalho, há previsão de recursos para tal modalidade de despesa na rubrica pagamento de salários e comprovação de recolhimento perante a Gerência de Prestação de Contas (fl. 409).
395. Quanto ao não atendimento das metas estipuladas, a Secretaria pronunciou-se nos seguintes termos:

*“É fundamental, portanto, que haja vagas suficientes permanentemente também para ocasiões de emergência e para aqueles serviços especializados, como é o caso dos convênios citados. (fl. 455).*

*Portanto, a oscilação da frequência dos usuários do serviço não gera dano ao erário. Pois, os recursos repassados mediante convênio com entidades de assistência social para oferta de serviços socioassistenciais, destinam-*

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA

SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Fls.:636

Proc.: 1828/13

Rubrica

*se à manutenção e funcionamento da estrutura/capacidade instalada (recursos humanos, alimentação, material de consumo, espaço físico, transporte, etc.), conforme previsão legal. (fl. 456)*

*(...) essa SEDEST estará realizando uma capacitação com os executores técnicos visando qualificar a execução dos convênios, inclusive, no tocante à reavaliação de meta (fl. 457).*

Secretaria de Estado de Cultura – SEC

396. No que se refere à ausência de *comprovação da compatibilidade dos gastos com os preços de mercado*, a SEC informou que há orientação para verificar, em comparação com outros projetos, a adequação dos preços e ainda mencionou a utilização da Tabela de Referência dos Preços da Cultura mantida pelo Ministério da Cultura e estruturada pela Fundação Getúlio Vargas (fl. 492).

397. Em relação à *ausência de comprovação de visitas*, efetivamente apenas alguns eventos, cujos valores de apoio eram superiores a R\$ a 200.000,00, eram visitados, devido a escassez de pessoal. A partir de 2014, constituiu-se comissão responsável pela fiscalização e visitas. Ainda sobre o tema, a Jurisdicionada ressaltou:

*“(...) não existe comando legal que determine expressa e especificamente essa providência (visitas de servidores a eventos) como necessária à fiscalização e acompanhamento da execução do projeto, até porque a prestação de contas é ônus do beneficiário.” (fl. 494)*

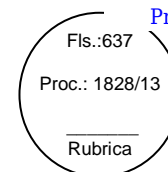
398. Em suma, a consideração encaminhada quanto à *descrição genérica e ausência de comprovação de despesas* foi a seguinte:

*“Por outro lado, a comprovação das despesas realizadas apenas é devida quando da prestação de contas, 45 dias após a conclusão do ajuste, nos termos do art. 45 do Regulamento interno do FAC, ou nos casos previstos no art. 92. Nos demais casos, a comprovação das despesas realizadas não é obrigação do beneficiário, salvo se expressamente solicitado por membro da Comissão de Execução.” (fl. 494)*

399. No mesmo sentido, a *comprovação de retenção de recolhimento de tributos e de encargos trabalhistas e previdenciários* e a identificação de *documentos comprobatórios inidôneos* só são cabíveis, segundo a SEC, quando da análise das contas. Ressaltou que os projetos analisados ainda estavam em execução no momento dos trabalhos de campo desta fiscalização.

Secretaria de Estado de Educação - SE

400. A Secretaria limitou-se a encaminhar seu fluxo de análise das prestações de contas e as medidas adotadas caso persistam as irregularidades e impropriedades detectadas (fl.504).



### *Posicionamento da equipe de auditoria*

401. Preliminarmente, oportuno lembrar que o achado em análise baseou-se nas seguintes evidências: ausência de pesquisas de preços de mercado; ausência de comprovação de realização de visitas aos eventos apoiados pela SEC e FAC; descrição genérica e ausência de comprovação de despesas; pagamento indevido de juros, multas e tarifas bancárias; gastos elevados e injustificados com ligações telefônicas; ausência de comprovação de retenção e de recolhimento de tributos e de encargos trabalhistas e previdenciários; compra de alimentos impróprios e inadequados às necessidades das crianças atendidas nas creches; documentos comprobatórios inidôneos e não atendimento das metas fixadas pela SEDEST.

402. Entretanto, as Jurisdicionadas não encaminharam considerações acerca de todas as irregularidades e impropriedades evidenciadas no achado. Limitaram-se a apresentar informações de caráter genérico para justificar os procedimentos e medidas de controle adotados pelos órgãos, cabendo as seguintes observações:

#### SEDEST

403. As alegações apresentadas não foram capazes de reverter as evidências coletadas, conforme demonstrado no “Quadro 29: Gastos com descrições genéricas”, “Quadro 31: Pagamento de juros, multas e taxas bancárias” e “Quadro 32: Gastos elevados e injustificados com ligações telefônicas”.

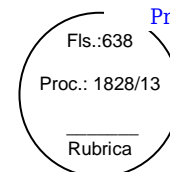
404. Quanto ao não atendimento das metas estipuladas, ressalta-se que o repasse a maior, desproporcional ao real atendimento, representa desperdício de recursos públicos.

405. Em que pese a alegação de previsão de recursos para pagamento de encargos trabalhistas e previdenciários na rubrica pagamento de salários e comprovação de recolhimento, frisa-se a necessidade de garantir a transparência por meio do detalhamento das responsabilidades a cargo de concedentes e convenientes.

#### SECULT

406. Diferentemente do informado, em geral não foram observados nos autos documentos que comprovassem a análise de compatibilidade dos preços contratados com aqueles praticados no mercado, cenário agravado pela deficiência na análise dos Planos de Trabalho, conforme tratado no Achado 03.

407. Ressalta-se a importância de se acompanhar a regular e transparente aplicação dos recursos recebidos, independentemente de sua materialidade. Destaca-se que a efetividade de algumas despesas somente são passíveis de verificação através de visita *in loco*. Não cabe à SEC eximir-se alegando que a prestação de contas é ônus do beneficiário, uma vez que a função gerencial



fiscalizadora cabe ao concedente, aos moldes do disposto no art. 21<sup>68</sup> da IN 01/05.

408. Frisa-se que a ausência de comprovação de retenção e de recolhimento de tributos e encargos trabalhistas e previdenciários não se limita ao momento da análise da prestação de contas, como alegado pela SEC, mas também por meio da previsão de pagamento nos Planos de Trabalho, por meio do detalhamento da responsabilidade da concedente e do conveniente.

409. Da mesma forma, a necessidade de análise crítica quanto à idoneidade dos documentos, no âmbito do FAC, abrange desde o momento de encaminhamento dos orçamentos pelos proponentes até a análise das prestações de contas.

410. Não poderia deixar de resgatar fato relevante indicado na fase de planejamento (capítulo – Avaliação de Controle Interno), no sentido de que, dentre os órgãos fiscalizados, apenas a Secretaria de Cultura não dispõe de Unidade de Controle Interno, em desrespeito ao Decreto nº 32.752/11. Por certo, a inexistência da unidade contribui para o enfraquecimento dos controles.

## SE

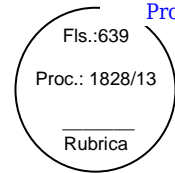
411. Não houve posicionamento específico quanto às evidências do Achado em análise, nem mesmo em relação à compra de alimentos impróprios e inadequados nas creches conveniadas.

412. Por fim, mais uma vez se socorre a Lei nº 13.019/14, que busca aperfeiçoar o ambiente jurídico e institucional das relações de parcerias entre o Poder Público e as organizações da sociedade civil, trazendo maior transparência e controle na aplicação desses recursos. Nesse sentido, a nova legislação prevê a designação de comissão de monitoramento e avaliação, sendo, pelo menos, 2/3 de seus membros servidores efetivos da administração, com a função de monitorar as parcerias celebradas, cabendo, dentre outros, elaborar relatório técnico com análise das atividades realizadas, cumprimento de metas e impacto do benefício social (art. 2º, XI, e 59).

413. Sob o aspecto da responsabilização, o novo regime tipificou como ato de improbidade administrativa a conduta de *“agir negligentemente na celebração, fiscalização e análise de prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas.”* (art. 77).

---

<sup>68</sup> Art. 21. A função gerencial fiscalizadora será exercida pelo concedente, dentro do prazo regulamentar de execução e de prestação de contas do convênio, assegurando-se aos agentes qualificados do concedente o poder discricionário de reorientar ações e de acatar, ou não, justificativas com relação às disfunções porventura havidas na execução, sem prejuízo da ação do órgão de controle interno. (IN 01/05)



### *Proposições*

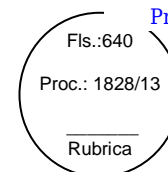
414. Sugere-se determinar ao Fundo de Apoio à Cultura – FAC e às Secretarias Estaduais de Cultura – SECULT, de Educação – SE e de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda - SEDEST do Distrito Federal que:

- a) no exame das prestações de contas das parcerias celebradas, adotem os seguintes mecanismos de controle: **(Sugestão VI.e)**
1. exijam a comprovação da compatibilidade dos preços contratados com os praticados no mercado;
  2. realizem pesquisas de preços para verificar a conformidade dos valores contratados com os praticados no mercado;
  3. não sejam aceitas notas fiscais com discriminação genérica;
  4. exijam que os gastos com hospedagem estejam comprovados por meio de cópia de nota fiscal detalhada dos hotéis subcontratados e por relação, emitida pela subcontratada, com o nome dos participantes hospedados;
  5. exijam que os gastos com passagens aéreas sejam comprovados por meio de cópias dos respectivos bilhetes de passagem/cartão de embarque;
  6. exijam que os gastos com alimentação sejam comprovados por meio de cópias da nota fiscal e do voucher emitidos pela empresa subcontratada;
  7. não sejam aceitos gastos telefônicos não justificados, desvinculados do objeto do ajuste;
  8. procedam ao exame rigoroso dos documentos fiscais encaminhados pelas entidades, comunicando aos órgãos técnicos competentes os casos de suspeita de documentos inidôneos.
- b) orientem as entidades no tocante às legislações vigentes em vista da obrigatoriedade de retenção na fonte e do recolhimento de tributos e de encargos trabalhistas e previdenciários referentes aos serviços subcontratados; **(Sugestão VI.f)**

415. Sugere-se determinar à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda do Distrito Federal que:

- a) efetue análise periódica (mensal ou trimestral) do quantitativo de atendimento estipulado nos planos de trabalho, a fim de certificar que está compatível com a demanda social, de modo a coibir o desperdício de





recurso. **(Sugestão V)**

416. Sugere-se determinar à Secretaria de Transparência e Controle que instaure Tomada de Contas Especial, nos termos do art. 9º da Lei Complementar nº 01/94, para identificar os responsáveis e quantificar os prejuízos em razão das irregularidades apontadas no Achado 07 do Relatório de Auditoria, referentes a convênios celebrados no âmbito da SEDEST, SECULT, FAC e SE. **(Sugestão VII)**

417. Sugere-se encaminhar cópia da Decisão a ser proferida e do Relatório de Auditoria ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, em razão de indícios de crime contra a Administração Pública conforme evidenciado no Achado 07 (Documentos comprobatórios inidôneos). **(Sugestão XVI.b)**

418. Sugere-se determinar ao Banco de Brasília S/A que:

a) não promova cobrança de taxas bancárias de qualquer natureza em contas específicas para movimentação de recursos de convênios celebrados entre órgãos da administração pública distrital e entidades privadas sem fins lucrativos. **(Sugestão IX)**

419. Sugere-se alertar à Secretaria de Estado de Cultura e ao Fundo de Apoio à Cultura do Distrito Federal que:

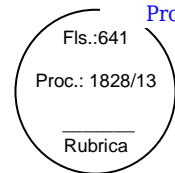
a) atividades finalísticas previstas nos Planos de Trabalho e Projetos culturais celebrados com organizações da sociedade civil, a exemplo de coordenação, produção, gestão, direção, mediação, assistência, devem ser executadas pessoalmente pelas convenientes, pelo caráter *intuitu personae* da relação jurídica, cabendo a subcontratação apenas de serviços acessórios e complementares, sob pena de configurar burla ao processo seletivo. **(Sugestão XII.a)**

420. Sugere-se alertar à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal que:

a) oriente as unidades técnicas para: 1) a elaboração de cardápios adequados às necessidades da faixa etária das crianças atendidas nas creches conveniadas; 2) exigir das convenientes o planejamento das aquisições a fim de evitar concentração de gastos ao final do exercício/convênio; **(Sugestão XIII)**

421. Sugere-se alertar aos órgãos e entidades da Administração Pública Distrital que:

a) observem as disposições na nova Lei nº 13.019/14, que estabelece o novo regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferência de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, que trouxe novos procedimentos para a celebração de “convênio”, doravante denominado “Termo de Colaboração” ou “Termo de Fomento”, em



especial, no tocante à:

1. obrigatoriedade de constituição de Comissão de Monitoramento e Avaliação das parcerias celebradas, sendo, pelo menos, 2/3 de servidores efetivos da administração (art. 2º, XI); **(Sugestão X.a.8)**
2. obrigatoriedade da organização da sociedade civil dar ampla transparência aos valores pagos a título de remuneração de sua equipe de trabalho vinculada à execução do termo de fomento ou de colaboração. (art. 47, §4º); **(Sugestão X.a.9)**
3. inclusão no rol de atos de improbidade administrativa, dentre outros, da conduta de “*agir negligentemente na celebração, fiscalização e análise de prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas.*” (art. 77, XX). **(Sugestão X.a.4)**

422. Sugere-se alertar ao Governador do Distrito Federal que:

- a) a inexistência de Unidade de Controle Interno no âmbito da Secretaria de Cultura do Distrito Federal e do Fundo de Apoio à Cultura, em inobservância ao Decreto nº 32.752/11, contribui para o enfraquecimento dos controles e para a ocorrência de irregularidades na gestão. **(Sugestão XIV)**

#### *Benefícios Esperados*

423. Garantir a transparência, a regularidade e a otimização dos recursos públicos repassados.

#### **2.1.8 Achado 08 – Repasse de recursos a entidades com pendências nas Prestações de Contas**

##### *Critério*

(i) IN 01/2005, art. 5º, §1º, II

##### *Análises e Evidências*

424. A fiscalização constatou o repasse de recursos a entidades com pendências graves em prestações de contas, tais como emissão de cheque com data posterior à aquisição de produtos; emissão de cheque nominal à conveniente; todos os cheques sacados de uma só vez; apresentação de notas fiscais com carimbo de outro convênio; contratação de pessoal em quantitativo inferior ao estabelecido no Plano de Trabalho; nota fiscal com data de emissão vencida e ausência de comprovação de pagamentos.


**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA

SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Fls.:642

Proc.: 1828/13

Rubrica

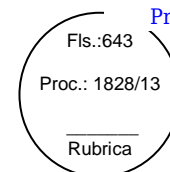
425. Essas e outras irregularidades foram registradas nos respectivos relatórios de análise pelos executores dos convênios. Não obstante, os órgãos concedentes efetuaram novos repasses de recursos às entidades, sem a comprovação de que as entidades tivessem sanado as falhas, conforme evidenciado no Quadro a seguir.

**Quadro 38: Entidades com pendências em prestações de contas**

Processo	UG	Conveniente	Período da Prestação de Contas	Data do Relatório	Data dos Repasses	Ref.
462.000.632/2012	SE	CECOSAL	1ª Parcela	10/06/2012 10/07/2012	13/06/2012	PT05, págs. 462/469; PT09, págs. 05.
462.000.771/2012	SE	CECOSAL	2ª Parcela	19/06/2012 19/07/2012	14/09/2012	PT05, págs. 470/482; PT09, págs. 05
462.001.005/2012	SE	CECOSAL	3ª Parcela	06/09/2012	14/09/2012	PT05, págs. 483/497
462.001.437/2012	SE	CECOSAL	4ª Parcela	05/03/2013	20/06/2013	PT05, págs. 498/506; PT09, págs. 06
462.000.086/2013	SE	CECOSAL	5ª Parcela	05/03/2013	20/06/2013	PT05, págs. 518; PT09, págs. 06.
462.000.581/2013	SE	CECOSAL	6ª Parcela Nov a Dez/2012	20/03/2013 16/05/2013	20/06/2013	PT05, págs. 430/436; PT09, págs. 06
464.000.057/2013	SE	AMPLUC	Jan a dez/2012	17/06/2013	20/06/2013 09/09/2013	PT05, págs. 1251/1260; PT09, págs. 08
474.000.349/2012	SE	Lar Padre Cícero	Jan a mar/2012	26/12/2012	19/03/2013 20/06/2013 30/09/2013	PT05, págs. 1636/1642; PT09, págs. 09
462.000.706/2012	SE	CACRIA	1ª Parcela Fev a abril/2012	17/06/2012 19/12/2012	22/10/2012	PT05, págs. 90/103; PT09, págs. 215/220; PT09, págs. 02
462.000.417/2013	SE	CACRIA	2ª Parcela Mai a ago/2012	19/04/2013	21/06/2013	PT05, págs. 104/110; PT09, págs. 03
462.000.454/2013	SE	CACRIA	3ª Parcela Set a dez/2012	29/04/2013 Maio/2013	21/06/2013	PT05, págs. 111/119 e 161/165; PT09, págs. 03
462.000.453/2013	SE	CACRIA	Final Jan a dez/2012	29/04/2013	21/06/2013	PT05, págs. 120/124; PT09, págs. 03.
468.000.412/2012	SE	Tia Angelina	1ª Parcela	21/12/2012	19/03/2013	PT05, págs. 1909/1913; PT09, págs. 13
468.000.065/2013	SE	Tia Angelina	3ª Parcela	Maio/2013	20/06/2013	PT05, págs. 1837/1840; PT09, págs. 03



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA



						pág. 13
380.000.023/2011	SEDEST	Caminho de Luz	2º Termo Aditivo	22/08/2012-SEFAZ 28/11/2012	06/09/2012	PT06, pág. 489/493, 497/509; PT09, pág. 04.
380.000.090/2011	SEDEST	CECOSAL	2º Termo Aditivo	13/12/2012	21/12/2012	PT06, pág. 1360/1371; PT09, pág. 16
380.000.295/2012	SEDEST	CECOSAL	4º Termo Aditivo	18/06/2013	25/06/2013	PT06, pág. 1412/1423; PT09, pág. 17.
380.000.327/2012	SEDEST	PRÓ-VIDA	Mai/2012 a Jan/2013	16/05/2012 25/09/2012 25/03/2013	27/07/2012 24/09/2012 30/10/2012 18/12/2012 25/01/2013 17/07/2013 02/08/2013	PT06, pág. 2156/2159, 2190/2193, 2221/2227; PT09, pág. 22 e 25; PT10, pág. 36;
380.000.330/2012	SEDEST	Vila J.B. Cotolengo	Dez/2012 a Mar/2013	Quadro SEDEST	25/01/2013 05/02/2013 14/05/2013 10/06/2013 02/08/2013 02/09/2013 19/09/2013 11/10/2013	PT10, pág. 33; PT09, pág. 29.
380.000.098/2011	SEDEST	Assoc. Idosos Taguatinga	Jul/2011 a Jul/2012	Quadro SEDEST	10/08/2012 12/09/2012 10/10/2012 19/11/2012 05/12/2012 25/01/2013 05/02/2013 21/03/2013 22/04/2013 09/05/2013 10/06/2013 01/08/2013 10/09/2013 16/10/2013	PT10, pág. 25; PT09, pág. 28 e 30.
380.000.099/2011 380.000.125/2011	SEDEST	Fenações	Jun/2011 a Jun/2012	Quadro SEDEST	<b>SEDEST</b> 09/01/2012 10/01/2012	PT10, pág. 24 e 27; PT09, pág. 26 e 27.



					15/02/2012	
					09/3/2012	
					13/04/2012	
					18/04/2012	
					08/05/2012	
					23/11/2012	
					26/11/2012	
					<b>SE</b>	
					06/03/2013	
					20/06/2013	
					25/09/2013	

Fonte: PTs 05, 06, 09, 10<sup>69</sup>.

426. De acordo com os dados que constam do Quadro anterior, há irregularidade inclusive nos casos de entidades que apresentam prestações de contas com restrições em uma Unidade Gestora, mas continuam recebendo recursos por meio de convênio firmado com outra Unidade.

427. Tal situação pode ser ilustrada no caso da entidade Tia Angelina, com restrições na Secretaria de Educação (Quadro anterior), porém com convênios vigentes tanto na referida Secretaria (PT10, págs. 284) quanto na SEDEST (PT10, págs. 88/93).

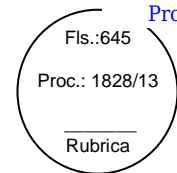
428. Da mesma forma, a entidade Associação Caminho de Luz tem restrições graves nos processos da SEDEST (Quadro anterior) e a Prestação de Contas referente ao Convênio n.º 14/2009 ainda não examinada (PT13), no entanto, possui convênio firmado com a Secretaria de Educação, tendo recebido recursos em 2013 (PT10, pág. 291).

429. Ainda a título de exemplo, pode-se registrar os convênios firmados com a entidade CECOSAL, que permanece recebendo recursos tanto na SEDEST quanto na SE, apesar de apresentar pendências em ambas as Secretarias (Quadro 37).

430. Quadro encaminhado pela SEDEST aponta que a entidade Fenações apresenta pendências em dois convênios firmados com aquela Secretaria (Convênios n.ºs 58/2010 e 61/2010), com relação às prestações de contas apresentadas em outubro de 2012 (PT10, págs. 26 e 27). No entanto, consulta ao SIGGO demonstra que a entidade mantém convênio firmado com a Secretaria de Educação, tendo recebido recursos normalmente em 2013 (PT09, pág. 27).

431. De acordo com o disposto no art. 5º da IN 01/2005, há vedação ao repasse de recursos a entidades que apresentam restrições em prestações de contas:

<sup>69</sup> Os papéis de trabalho estão associados ao sistema eletrônico e-TCDF.



*Art. 5º É vedado:*

*I - efetuar transferências, celebrar convênios ou conceder contribuições, auxílios ou subvenções sociais, a órgãos ou entidades, públicas ou privadas, em mora ou em situação de inadimplência em relação a outro convênio ou instrumento congêneres, ou que não estejam em situação de regularidade fiscal perante órgãos e entidades da Administração Pública do Distrito Federal e Federal, nos termos do art. 3º desta Instrução Normativa; (...)*

*IV - destinar recursos públicos para o setor privado em desacordo com estas normas e demais disposições legais vigentes, especialmente aquelas contidas no art. 26 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000.*

*§ 1º Para os efeitos do item I, deste artigo, considera-se em situação de inadimplência, devendo o órgão concedente proceder à inscrição no cadastro de inadimplentes do SIGGO e no cadastro específico, que vier a ser instituído no âmbito do Poder Executivo para esse fim, o conveniente que: (...)*

*II - não tiver a sua prestação de contas aprovada pelo concedente por qualquer fato que resulte em prejuízo ao erário;"*

432. Cabe reiterar que o TCU tem determinado aos jurisdicionados que evitem firmar novos convênios com entidades cujas prestações de contas foram rejeitadas, possuam indícios de irregularidades ou que estejam ainda pendentes de aprovação:

**Acórdão n.º 3.027/2009 - Plenário**

*'9.1. (...) dar a seguinte redação ao item 9.7.11 do Acórdão 1.934/2009 - Plenário:*

*'9.7.11. **abstenha-se de formalizar novos convênios com entidades que tenham processos de prestação de contas rejeitados, bem como motive a celebração de novos convênios com entidades cujas contas possuam indícios de irregularidades, os quais não tenham sido conclusivamente analisados pelo concedente, ou cujas contas ainda não tenham sido apreciadas por mora do concedente ou do conveniente, adotando, nessa situação, as medidas que se fizerem necessárias para evitar atrasos na análise e apresentação das contas dos convenientes.**'* (grifou-se)

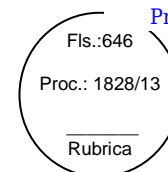
**Acórdão n.º 1.934/2009 - Plenário**

*9.7. determinar ao Embratur que: (...)*

*9.7.11. **abstenha-se de formalizar novos convênios com entidade que tenha processo de prestação de contas pendente de aprovação, conforme ocorrência verificada no Processo n.º 3645/1999;***

**Causas**

433. Omissão dos gestores das Secretarias, quanto ao atendimento das sugestões das unidades técnicas. Inexistência de sistema informatizado que garanta maior transparência à prestação de contas dos recursos.



### *Efeitos*

434. Execução irregular do objeto do convênio por entidade com reiterados descumprimentos das obrigações ajustadas. Possibilidade de inadimplemento das obrigações assumidas.

### *Considerações do Auditado*

435. De acordo com a SEDEST, até 2013 o SIGGO não permitia o acesso desta Jurisdicionada às informações de inadimplência relativa a outras unidades gestoras – UG's. Atualmente o sistema não permite pagamentos a entidades com pendências em alguma UG, bloqueando a emissão de PP. O repasse às entidades com pendências nas prestações de contas "*foram realizados por estarem as instituições em fase de contraditório*" (fl. 410).

436. A Jurisdicionada mencionou como exemplo a entidade Associação Caminho de Luz, apontada nos relatórios exarados pela Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal por apresentar documentos inidôneos, que teve parcelamento de valores aceitos pelo Secretário Titular à época, sendo inscrita como entidade inadimplente no SIGGO, quando então teria deixado de receber repasses da SEDEST (fls. 409/410).

437. Por sua vez, a SE pronunciou-se nos seguintes termos:

*"(...) estamos avaliando e analisando aquelas prestações de contas, mesmo que intempestivamente, emitindo relatório/parecer quanto aos recursos transferidos e se tiveram bom e regular emprego para a apreciação do Ordenador de Despesa sob os aspectos técnicos e financeiros, em consonância com a IN CGDF nº 01/2005 e legislação vigente."* (fl. 504)

438. A SEC não encaminhou manifestação acerca do Achado em comento.

### *Posicionamento da equipe de auditoria*

439. Cabe destacar que a não comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida enseja suspensão da liberação das demais parcelas até a correção das impropriedades ocorridas, conforme disposto no §4º do art. 19 da IN 01/2005. Como se pode observar, trata-se de medida de cautela, passível de adoção enquanto a entidade busca comprovar a correta aplicação dos recursos recebidos. No mesmo sentido dispõe o art. 33 da referida Instrução:

*"Art. 33. Constatada irregularidade ou inadimplência na apresentação da Prestação de Contas Parcial, o ordenador de despesas suspenderá imediatamente a liberação de recursos e notificará formalmente o conveniente, concedendo-lhe prazo, não superior a 30 (trinta) dias, para sanar a irregularidade ou cumprir a obrigação.*



*Parágrafo único. Decorrido o prazo da notificação, sem que a irregularidade tenha sido sanada ou adimplida a obrigação, o ordenador de despesas registrará a inadimplência no SIGGO, comunicando, imediatamente, a circunstância ao órgão de controle interno e, sob pena de responsabilidade solidária, levará o fato ao conhecimento da autoridade competente para a instauração de Tomada de Contas Especial.” (grifou-se)*

440. A nova legislação de “convênios” estabeleceu vedações no mesmo sentido<sup>70</sup>.

441. As deficiências encontradas no acesso a informações relativas a convênios no SIGGO estão sendo tratadas em Achado próprio (Achado 12).

### *Proposições*

442. Sugere-se alertar aos órgãos e entidades da Administração Pública Distrital que:

- a) observem as disposições na nova Lei nº 13.019/14, que estabelece o novo regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferência de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, que trouxe novos procedimentos para a celebração de “convênio”, doravante denominado “Termo de Colaboração” ou “Termo de Fomento”, em especial, no tocante à:

1. inclusão no rol de atos de improbidade administrativa, dentre outros, da conduta de *“liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular.”* (art. 77, XXI) **(Sugestão X.a.4)**

- b) registrem no Sistema Integrado de Gestão Governamental – SIGGO a

<sup>70</sup> Art. 48. As parcelas dos recursos transferidos no âmbito da parceria serão liberadas em estrita conformidade com o cronograma de desembolso aprovado, exceto nos casos a seguir, nos quais ficarão retidas até o saneamento das impropriedades:

I - quando houver fundados indícios de não ter ocorrido boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, na forma da legislação aplicável, inclusive quando aferidos em procedimentos de fiscalização local, realizados periodicamente pela entidade ou órgão repassador dos recursos e pelos órgãos de controle interno e externo da administração pública;

II - quando verificado desvio de finalidade na aplicação dos recursos, atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases programadas, práticas atentatórias aos princípios fundamentais da administração pública nas contratações e demais atos praticados na execução da parceria ou o inadimplemento da organização da sociedade civil com relação a outras cláusulas básicas;

III - quando a organização da sociedade civil deixar de adotar as medidas saneadoras apontadas pela administração pública ou pelos órgãos de controle interno ou externo.





situação de inadimplência das entidades convenientes, de maneira a divulgar às demais unidades gestoras a referida condição; **(Sugestão X.c)**

### *Benefícios Esperados*

443. Melhor acompanhamento da realização do objeto do ajuste, prezando pela regularidade e efetividades dos gastos públicos; impedimento de recebimento de recursos para aquelas entidades que não estejam desenvolvendo suas atividades conforme plano de trabalho.

### **2.1.9 Achado 09 – Improriedades na terceirização de serviços de análise de prestações de contas.**

#### *Critério*

(i) Cumprimento dos Princípios da Impessoalidade e da Moralidade; (ii) O Exame das Prestações de Contas deve ser efetuado por servidores da Secretaria.

#### *Análises e Evidências*

444. Conforme consta do Processo n.º 150.000.418/2012, a Secretaria de Cultura contratou a entidade Ossos do Ofício – Confraria das Artes para a prestação de serviços de consultoria, consistente na “*realização de relatório analítico da execução dos processos de apoio do Fundo de Apoio à Cultura de exercícios anteriores a 2011*”(PT08, págs. 239)<sup>71</sup>.

445. A justificativa para tal contratação seria a necessidade de analisar a eficiência e eficácia dos projetos apoiados, em vista da dificuldade dos setores responsáveis em apurar a contento a boa execução dos ajustes (PT08, pág. 202).

446. De acordo com o Projeto Básico, os serviços foram especificados da seguinte forma (PT08, págs. 203):

#### **Quadro 39: Terceirização de serviços de prestação de contas**

Item	Unidade	Quantidade	Especificação
01	Serviço	01	<b>Levantamento de informações e tabulação dos processos selecionados</b> – aplicação de instrumentos de coleta de dados e tabulação dos processos selecionados.
02	Serviço	80	<b>Relatório detalhado de cada processo</b> – elaboração de relatório de cada processo selecionado contendo descrição e análise contendo orientações e parecer final sobre o projeto apoiado.

Fonte: PT08

447. Não obstante a terminologia utilizada pela SEC e a descrição genérica dos serviços contratados, verifica-se que tais atividades, em essência, constituíram-

<sup>71</sup> Os papéis de trabalho estão associados ao sistema eletrônico e-TCDF.


**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

 SECRETARIA DE AUDITORIA  
 SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Fls.:649

Proc.: 1828/13

Rubrica

se na análise das prestações de contas dos ajustes celebrados para apoio de projetos culturais, situação eivada de vícios, pelas razões evidenciadas a seguir.

448. A entidade Ossos do Ofício mantém vínculos diversos com a Secretaria de Cultura, caracterizando conflito de interesses na relação contratual celebrada, em afronta aos Princípios da Impessoalidade e da Moralidade Administrativa:

- a) A entidade Ossos do Ofício celebrou ajustes com a Secretaria de Cultura e com o FAC (PT07, págs. 572/577 e PT08, págs. 501/504);
- b) A entidade Ossos do Ofício tem atuado como subcontratada de outras convenentes, conforme notas fiscais emitidas para outras entidades que têm contratos firmados com o FAC (PT08, págs. 80, 81);
- c) A entidade Ossos do Ofício elaborou orçamentos para entidades que possuem contratos firmados com o FAC, que os utilizaram para fundamentar pesquisas de mercado (PT08, págs. 107, 139, 702, 709);

449. Verifica-se, ainda, que as atividades da entidade Ossos do Ofício, previstas no Estatuto e no CNPJ, não autorizam a realização de serviços de consultoria e de análise de prestação de contas (PT08, págs. 228, 229, 230).

450. Estranha-se, também, que o Projeto Básico e o ajuste firmado com a entidade Ossos do Ofício teve o cuidado de observar o limite de R\$8.000,00, previsto na Lei n.º 8.666/93 para permitir a dispensa de licitação. Ademais, não há planilha de custos dos serviços contratados e tampouco foi efetuada pesquisa de preços junto a outros órgãos públicos, nos termos do art. 43, IV, da Lei de Licitações, para aferir a compatibilidade dos preços praticados.

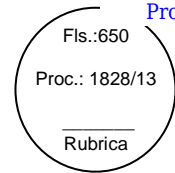
451. As propostas de preços obtidas para justificar o preço da contratação não possuem a credibilidade necessária para atestar a lisura do procedimento, conforme observações descritas no Quadro a seguir (PT08, págs. 211 e 212):

**Quadro 40: Demais propostas de preços para exame de prestação de contas**

Proponente	Valor (R\$)	Observações
Liderança Ambiental	8.500,00	Não há comprovação da qualificação técnica da empresa para o desempenho das atividades propostas. Consulta ao cadastro de CNPJ da Receita Federal demonstra que a empresa está registrada com nome de fantasia " <b>Ligue Celulares</b> " (PT19, pág. 05).
Complexus	9.450,00	O signatário do orçamento, Sr. Thiago Cardoso Mendonça, teve vínculo societário com a empresa ADM Projetos Sociais LTDA-ME (PT19, pág. 04), citada na irregularidade tratada neste Relatório relativa à apresentação de <b>documentos comprobatórios inidôneos (orçamentos fictícios)</b> .

452. Por fim, o "*exame de prestações de contas*" caracteriza-se como atividade fim da Secretaria de Cultura, o que não pode ser objeto de terceirização.

453. Há Decisão do TCU que veda esse tipo de contrato, em vista de tratar-se de atividade precípua e finalística da Administração:



**Acórdão n.º 1069/2011:**

*“9.2. no mérito, responder ao consulente que:*

*9.2.1 as atribuições inerentes ao acompanhamento e à análise técnica e financeira das prestações de contas apresentadas em virtude de convênios, ajustes ou instrumentos congêneres, que tenham por fim a transferência voluntária de recursos da União para a execução de políticas públicas, **constituem atividade precípua e finalística da Administração** e, em consequência, **não podem ser objeto de terceirização**, conforme art. 1º, § 2º, do Decreto nº 2.271/1997 e art. 9º, incisos I, II e III, da Instrução Normativa SLTI/MP nº 2/2008;*

*9.2.2 as atividades de apoio ao acompanhamento e à análise das referidas prestações de contas podem ser objeto de terceirização quando forem, nitidamente, acessórias ou instrumentais e não requererem qualquer juízo de valor acerca das contas, além de não estarem abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratarem de atribuições de cargo extinto, total ou parcialmente, nos termos do art. 1º, caput e § 2º, do Decreto nº 2.271/1997 e dos arts. 6º, 7º, § 2º, 8º e 9º da Instrução Normativa SLTI/MP nº 2/2008;*

454. Assim, de acordo com o Projeto Básico, as atividades desenvolvidas pela entidade Ossos do Ofício não foram acessórias e nem instrumentais. A entidade apresentou juízo de valor acerca das contas, pois tinha a atribuição de analisar e de elaborar relatório de cada processo selecionado, apresentando orientações e parecer final sobre o projeto apoiado (PT08, pág. 211).

*Causas*

455. De acordo com a resposta à Nota de Auditoria n.º 19, constata-se que o principal motivo para a contratação da entidade está vinculado à falta de pessoal. Segundo o Diretor do FAC, são responsáveis pela análise das prestações de contas apenas 02 servidores com vínculo efetivo e 03 (três) servidores sem vínculo efetivo.

*Efeitos*

456. Terceirização de atividade fim da Secretaria de Cultura.

*Considerações do Auditado*

457. De acordo com a SEC, a referida contratação possibilitou (fls. 495/496):

- ✓ localização e preparação de relatório sobre as prestações de contas pendentes de análise, permitindo disponibilização periódica da situação das prestações de contas no site da FAC;
- ✓ organização de processos pendentes de análise e encaminhamento de processos com pendências;
- ✓ ganho de produtividade do setor de prestação de contas;



458. Segundo informado, o eventual vínculo societário de um dos sócios da empresa Complexus com empresa que tenha apresentado documentos inidôneos não torna, por si só, os orçamentos inidôneos. Desnecessária, também, a demonstração de capacidade técnica para tanto, estando as atividades contratadas adequadas às inscrições e objetos societários das pessoas jurídicas que apresentaram orçamento.

459. Por fim, a Jurisdicionada pronunciou-se nos seguintes termos:

*“(...) a utilização da consultoria para realizar relatórios circunstanciados sobre a situação de processos administrativos não confronta com as atividades desta Secretaria, não se tratando de atividade fim a realização de tais relatórios. Registra-se que os membros da consultoria não realizaram qualquer atividade decisória e, tampouco, opinaram sobre aprovação ou rejeição de contas ou da execução do objeto e da contrapartida dos projetos.”*

#### *Posicionamento da equipe de auditoria*

460. Estranha-se que a contratação da entidade Ossos do Ofício possa ter trazido transparência por meio de disponibilizações de informações no sítio do FAC. Cumpre lembrar que a transparência na divulgação de informações sobre as prestações de contas e resultados alcançados por meio dos ajustes firmados foram objeto de análise específica na Questão 3 desta fiscalização.

461. Ao contrário do alegado, o sítio do FAC não dispunha à época de informações satisfatórias, conforme evidenciado no PT 17, fl. 04.

462. Em nova consulta ao sítio, verificou-se documentos até então inexistentes, tais como relatório do Núcleo de Prestação de Contas<sup>72</sup>, referente à fev/14, contendo processos recebidos e analisados e Manual da Prestação de Contas 2014<sup>73</sup>. Em que pese o avanço, ainda não são informações satisfatórias e muito menos de publicação periódica.

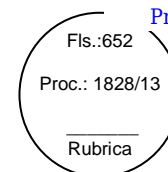
463. Conforme já exposto anteriormente (§ 448), os diversos vínculos da entidade Ossos do Ofício com a Secretaria de Cultura caracteriza conflito de interesses na relação contratual celebrada e, ao contrário do alegado, as atividades previstas no Estatuto e no CNPJ não abarcam serviços de consultoria e de análise de prestação de contas (PT 08, págs. 107,139,702,709).

464. O vínculo societário de um dos sócios da empresa Complexus com a empresa ADM Projetos Sociais LTDA-ME, apenas soma-se às demais evidências tratadas ao longo de todo o Achado.

465. Como observado pela equipe de auditoria, a entidade apresentou juízo

<sup>72</sup> Disponível em: <http://www.fac.df.gov.br/?p=3247>. Acesso em 17/09/2014.

<sup>73</sup> Disponível em: <http://www.fac.df.gov.br/?p=3225>. Acesso em 17/09/2014.



de valor acerca das contas, dando “*parecer final sobre o projeto apoiado*”<sup>74</sup>, o que afasta a alegação de atividades acessórias e instrumentais.

### *Proposições*

466. Sugere-se alertar à Secretaria de Estado de Cultura e ao Fundo de Apoio à Cultura do Distrito Federal que:

a) as atribuições inerentes ao acompanhamento e à análise técnica e financeira das prestações de contas não são passíveis de terceirização, tendo em vista que constituem atividade precípua e finalística da Administração Pública. **(Sugestão XII.b)**

467. Sugere-se encaminhar cópia da Decisão a ser proferida e do relatório de auditoria (Achado 09) à Secretaria de Contas deste Tribunal, para fins de apurar a repercussão nas contas anuais da Secretaria de Estado de Cultura, exercício 2012<sup>75</sup>, da seguinte falha: “*Impropriedades na terceirização de serviços de análise de prestação de contas*”. **(Sugestão XVI.a)**

### *Benefícios Esperados*

468. Garantir que a análise das prestações de contas seja realizada de maneira impessoal, por servidores de vínculo efetivo.

## **2.1.10 Achado 10 – Ausência de rigor no exame e no controle das contrapartidas.**

### *Critério*

Contrapartidas mensuráveis, executadas, com valores compatíveis com os preços de mercado e devidamente controladas.

### *Análises e Evidências*

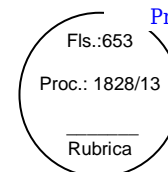
469. Os recursos repassados a título de “*apoio financeiro mediante contrapartida obrigatória*” apresentam irregularidades nas contrapartidas ofertadas pelos proponentes dos ajustes, consubstanciadas nas seguintes falhas: (i) algumas contrapartidas não são aplicadas no objeto do ajuste, caracterizando desvio do objeto do convênio; (ii) o controle das contrapartidas ofertadas é precário; (iii) não há discriminação, nem exame dos valores das contrapartidas.

470. Os repasses de recursos analisados no âmbito do FAC são regrados pelo Decreto n.º 31.414/2010<sup>76</sup>.

<sup>74</sup> PT 08, pág. 211.

<sup>75</sup> Processo nº 19764/13 – aguardando remessa pela STC.

<sup>76</sup> Revogado pelo Decreto nº 34.785/2013, de 1º de novembro de 2013.



471. De acordo com referido Decreto, os proponentes deverão informar as contrapartidas, indicando e detalhando as condições de execução:

*“Art. 30. O formulário de inscrição da seleção pública de projetos a serem apoiados pelo Fundo de Apoio à Cultura deverá contemplar, no mínimo: (...)*

*V – contrapartidas oferecidas pelo proponente no âmbito do Distrito Federal, as quais não poderão restringir-se a apenas uma Região Administrativa, com indicação e detalhamento das condições da execução;”* (grifou-se)

472. O art. 46 do referido Decreto determina que o beneficiário deve cumprir integralmente a contrapartida oferecida:

*“Art. 46. Constituem obrigações das partes do contrato:(...)*

*II – do beneficiário: (...)*

*k) cumprir integralmente a contrapartida oferecida.”*

473. Por fim, de acordo com o art. 67, XI, a comprovação da realização da contrapartida integra o processo de prestação de contas. Ainda, de acordo com o art. 68, o Conselho de Cultura efetua a análise sobre o cumprimento do objeto do contrato e das contrapartidas pactuadas:

*“Art. 67. Integram a prestação de contas: (...)*

*XI – comprovação da realização das contrapartidas pactuadas no contrato; (...)*

*Art. 68. A prestação de contas de projetos apoiados financeiramente pelo Fundo de Apoio à Cultura será analisada pelos seguintes órgãos e na seguinte ordem:*

*I – Conselho de Cultura do Distrito Federal, sobre o cumprimento do objeto do contrato e das contrapartidas pactuadas;”*

474. No entanto, de acordo com os Editais de Chamamento Público do FAC, todas as contrapartidas<sup>77</sup> sociais deverão ter sua execução orientada pelo Núcleo de Contrapartida do FAC, sendo que o proponente está proibido de indicar, no projeto

---

<sup>77</sup> Os editais do FAC preveem dois tipos de contrapartidas:

(i) financeiras: trata-se de utilização de recursos financeiros próprios ou captação com terceiros. Na hipótese de o proponente assumir o ônus financeiro, tal valor deve ser depositado na conta do FAC previamente ao pagamento. No caso de se tratar de recursos originados de captação, deve ela ser comprovada no momento da prestação de contas;

(ii) sociais: trata-se de ações de democratização e/ou acessibilidade dos bens e serviços culturais desenvolvido pelo projeto contemplado, tais como realização de apresentação gratuita do espetáculo, oficinas de capacitação e distribuição de exemplares de obra publicada.(PT08, pág. 618)



apresentado, o local de realização da contrapartida, conforme consta do Edital: (PT08, pág. 617)<sup>78</sup>.

*7.1 Todas as contrapartidas deverão ter sua execução orientada pelo Núcleo de Contrapartidas do FAC, não sendo permitido ao proponente indicar, no projeto apresentado, o local da sua realização.*

475. O procedimento acima não encontra respaldo no normativo supra e tampouco se coaduna com as características do instituto do convênio, no qual ambos os partícipes, em comunhão de interesse, concorrem para a realização de um objetivo comum.

476. Dos processos examinados, constata-se que as contrapartidas algumas vezes não são aplicadas no objeto do ajuste, caracterizando desvio no objeto do convênio e dificultando o controle de sua execução.

477. Na prática, trata-se de uma forma indireta de o Poder Público contratar tais entidades para a realização de eventos culturais, visto que todos os eventos passam a fazer parte de um “banco de contrapartida”. Assim, o proponente poderá oferecer os serviços a título de contrapartida em outro evento realizado no âmbito da Secretaria de Cultura, a exemplo do Festival do Fundo de Apoio à Cultura (FESTFAC) que, em 2013, ocorreu no período de 04 a 15 de setembro.

478. Para ilustrar a situação, observem-se as contrapartidas oferecidas pelas entidades proponentes nos contratos firmados com o FAC:

Entidade: Ossos do Ofício – Projeto: “Festival Satélite 061” (PT08, pág. 428):

*“Realização de uma oficina profissionalizante gratuita de Gestão Coletiva e Produção Cultural, com carga horária de 12 (doze) horas, em instituição indicada pela Secretaria de Cultura do Distrito Federal, previamente acordados locais e horários com o proponente.”*

Entidade: Ferro Rock – Projeto: “Balaio Cultural de Canto a Canto” (PT08, pág. 675):

*“A execução da contrapartida contemplará 13 (treze) apresentações, 09 (nove) oficinas e uma assessoria jurídica, a serem definidas em comum acordo com o núcleo de Contrapartidas do FAC/SECDF”*

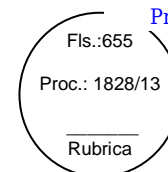
Entidade: Instituto Colmeia – Projeto: “Tenda de Cultura Popular ” (PT08, pág. 792):

*“Realização de apresentação cultural dos participantes do projeto (...) em 2 (duas) escolas da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal, a serem indicadas pelo Núcleo de Contrapartida do FAC”*

Entidade: Arte Viva Produções – Projeto: “Hilaridade Fatal” (PT08, pág. 980):

*“Visitas dos humoristas a orfanatos, hospitais e asilos”*

<sup>78</sup> Os papéis de trabalho estão associados ao sistema eletrônico e-TCDF.



Entidade: Noara Beltrami – Projeto: “Rota Brasil Convida” (PT08, pág. 1029):

*“apresentações do grupo de Dança de Rua, ROTA BRASIL em eventos e datas determinadas pelo Núcleo de Contrapartidas do FAC/DF”*

Entidade: 400 Filmes – Projeto: “Licença Prêmio” (PT08, pág. 1056):

*“exibições do filme em escolas de ensino da rede pública do DF”*

479. As situações acima configuram desvio no objeto ajustado, na medida em que os recursos (público e privado) alocados deveriam ter sido aplicados integralmente na execução do objeto contratado.

480. Nesse sentido é o entendimento exarado pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues no Relatório-Voto condutor do Acórdão nº 922/2006 – Segunda Câmara:

*A utilização de recursos transferidos pela União à entidade beneficiária deve restringir-se à execução direta dos fins do convênio, **jamais ao pagamento de despesas que não tenham nexos causal direto com o objetivo do ajuste**. O ressarcimento de despesas das quais não há reversão ao objeto do convênio é incompatível com a natureza jurídica desses acordos cooperativos. [...]. Do caráter cooperativo do convênio, deflui a característica inarredável de que **ambos os partícipes devem integralizar, cada qual com sua quota, a contribuição necessária para o bem comum**. [...]*

481. Ademais, constatou-se que, em 30/04/2013, o Grupo Via Sacra Planaltina insistia em solicitar a celeridade do FAC na indicação de local para a realização da contrapartida (PT08, pág. 904). O proponente informa que está à disposição do Núcleo de Contrapartida para a realização da 2ª Contrapartida, porém ainda não foi contatado para a efetivação (PT08, pág. 911). Os documentos que até então constavam dos autos, quando do exame pela Equipe da Auditoria, não comprovam a execução dos referidos serviços.

482. Além de irregular, constatou que o controle das contrapartidas ofertadas carece de melhorias. Segundo o Diretor do FAC não há informações gerenciais disponíveis acerca de quais contrapartidas ainda estão por ser executadas. Para obter essas informações é necessário verificar, em cada processo, se os serviços vinculados à contrapartida foram prestados.

483. Alguns serviços elencados a título de contrapartida não têm a correspondente mensuração financeira registrada na Planilha Orçamentária, nem os custos específicos discriminados, apesar de constar essa obrigação na Proposta Cultural.

484. As descrições das rubricas que compõem as respectivas contrapartidas não apresentam detalhamentos suficientes para verificar a compatibilidade dos valores cobrados com os praticados no mercado. A título de exemplo:




**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA

SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Fls.:656

Proc.: 1828/13

Rubrica

**Quadro 41: Ausência de detalhamento dos gastos de contrapartida**

Processo	Conveniente	Descrição da Contrapartida	Observações
150.003.179/2011	Bloco "A" Arte Projeto	Impressão de catálogo e de 50 exemplares; Doação de todas as obras premiadas e adquiridas para o acervo; Toda a produção do evento será feita com empresas e profissionais locais. <b>(PT08, págs. 08, 09 e 17)</b>	Os itens não estão mensurados; Há necessidade de descrição do tipo de catálogo e dos exemplares; Como não há mensuração da contrapartida, o valor das aquisições das obras premiadas já compõem o valor da proposta cultural.
150.003.274/2011	Karibu Cinema	Oficina de direção e produção audiovisual – R\$3.000,00; Contratação de 4 estagiários – 1.680,00; <b>(PT08, págs. 93/100)</b>	O valor total da contrapartida equivale a apenas 1% do valor do Projeto. O mínimo deve ser 10%, de acordo com a LDO.
150.003.423/2011	Traços Aéreos	Educadora – R\$1.000,00; Produção – R\$800,00; Divulgação – 200,00; Cachês – 1.500,00; Produção – R\$1.000,00; Divulgação – R\$500,00; Cachês – R\$6.000,00; Técnico Montagem – R\$3.200,00; Cenotécnico – R\$800,00; Operador de Som – R\$800,00; Montadores – R\$1.800,00; Produção-2.000,00; Transporte – R\$1.400,00; Locação de Som – R\$8.000,00. <b>(PT08, págs. 127/128)</b>	Não discrimina a carga horária das oficinas; Não discrimina a composição de todos os custos, a exemplo do quantitativo de mão-de-obra, das especificidades do equipamento de som locado, dos custos com transporte etc.
150.002.701/2012	Instituto Colmeia	Empréstimo por 6 meses de lona tipo circo – 24.000,00 <b>(PT08, pág. 792 e 796)</b>	Não discrimina as características da "lona tipo circo" para fins de pronunciamento do FAC acerca da compatibilidade dos custos.
150.000.480/2013	Arte Viva	Aluguel de 1 diária x 5 dias – R\$1.680,00; Alimentação da Equipe – R\$1.200,00; <b>(PT08, págs. 980/981).</b>	Não discrimina a composição de todos os custos.
150.000.484/2013	Noara Beltrami	1) Estrutura de Som para 4 apresentações – R\$3.200,00; 2) Palco – R\$9.600,00; 3) Alimentação – 1.200,00; 4) Transporte ônibus – 1.600,00; 5) Data show – R\$800,00; 6) Som – R\$2.000,00. <b>(PT08, págs. 1029/1030)</b>	Não detalha os aspectos qualitativos e quantitativos dos itens: discriminação do tipo de som, das especificações do palco, do tipo e quantitativo de alimentação, do tipo e quantitativo de serviço de transporte, da descrição dos equipamentos de data Show e de som locados.

Fonte: PT 8.

485. Além disso, não constam dos processos analisados documentos que comprovem que a unidade técnica do FAC procedeu ao exame da compatibilidade dos custos da contrapartida com os preços praticados no mercado, anteriormente à assinatura do contrato.


**Quadro 42: Ausência de comprovação da compatibilidade dos custos de contrapartida**

Processo	Conveniente	Há discriminação do valor da contrapartida?	O FAC comprova a compatibilidade dos custos da contrapartida?
150.003.179/2011	Bloco "A" Arte Projeto	<b>NÃO</b> (PT08, págs. 08, 17)	<b>NÃO</b> (PT08, págs. 70/71, 83/84)
150.003.274/2011	Karibu Cinema	<b>SIM</b> (PT08,págs. 93, 100, )	<b>NÃO</b> (PT08, págs. 120/122)
150.003.423/2011	Traços Aéreos	<b>SIM</b> (PT08, pág. 127/128, 134)	<b>NÃO</b> (PT08, págs. 145, 196/199)
150.001.696/2010	Ossos do Ofício	<b>NÃO</b> (PT08, págs. 428, 430/432, 448/450)	<b>NÃO</b> (PT08, págs. 532, 534/544)
150.002.587/2012	Ferrock	<b>SIM</b> (PT08, págs. 675)	<b>NÃO</b> (PT08, págs. 768/784)
150.002.701/2012	Instituto Colmeia	<b>SIM</b> (PT08, págs. 792)	<b>NÃO</b> (PT08, págs. 824/825)
150.000.461/2013	Grupo Sacra Via	<b>SIM</b> (PT08, págs. 838)	<b>NÃO</b> (PT08, págs.826/952 )
150.000.480/2013	Arte Viva	<b>SIM</b> (PT08, pág. 980/981)	<b>NÃO</b> (PT08, págs.953/1015)
150.000.484/2013	Noara Beltrami	<b>SIM</b> (PT08, págs. 1029/1030)	<b>NÃO</b> (PT08, págs.1016/1048)
150.003.504/2011	Trilhas e Mundos	<b>SIM</b> (PT08, págs. 1056/1057)	<b>NÃO</b> (PT08, págs.1049/1126)

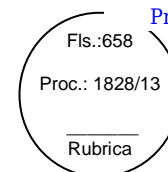
Fonte: PT08.

486. Por meio do Acórdão n.º 936/2007 – Plenário, o TCU apresentou determinação diante da ausência de rigor no exame dos documentos apresentados nas prestações de contas:

*“(...) determinar ao Ministério do Meio Ambiente que: 9.3.7. **proceda com rigidez na análise da prestação de contas, quanto à não apresentação de documentos ou apresentação de documentos que demonstrem indícios de irregularidades;**(...)”* (grifou-se)

### Causas

487. Omissão das unidades técnicas quanto à verificação dos serviços ofertados como contrapartida, principalmente com relação à descrição detalhada, indicação dos custos, verificação da compatibilidade com os preços de mercado, verificação *in loco* da execução e disponibilidade de informações gerenciais para o controle da execução.



### *Efeitos*

488. Possibilidade de omissão das entidades convenientes quanto ao cumprimento efetivo do objeto ajustado.

### *Considerações do Auditado*

489. Segundo a SEC, em 2011 foi criado o Núcleo de Contrapartidas e por meio de diversas Portarias tem-se buscando “*dar maior efetividade a partir de acordos com outras Secretarias de Estado do Distrito Federal e destinação das contrapartidas para públicos reconhecidamente hipossuficientes.*” Como exemplo, indica parcerias com as Secretarias da Criança e da Saúde com o fito de realização de atividades em unidades socioeducativas e do sistema público de saúde. (fl. 496).

490. Já a SE informou que a contrapartida foi exigida nos Convênios e Termos Aditivos dos exercícios de 2009-2012, mas não naqueles referentes ao exercício de 2013. De acordo com a Jurisdicionada, a contrapartida na maioria dos convênios constitui-se de fornecimento de bens ou serviços economicamente mensuráveis (fls. 504/505).

### *Posicionamento da equipe de auditoria*

491. Em que pese a manifestação da Secretaria de Educação, as evidências do Achado em comento referem-se ao FAC.

492. As manifestações encaminhadas em nada alteram o Achado, pois o órgão não enfrentou as irregularidades indicadas no relatório.

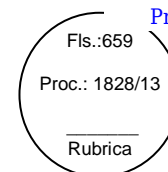
493. Mais uma vez destaca-se que a Lei nº 13.019/14, ao promover mudanças no ambiente jurídico das parcerias, tornou facultativa a exigência de contrapartida econômica, bem assim estabeleceu que não mais será exigida a contrapartida financeira (art. 35, §1º).

### *Proposições*

494. Sugere-se determinar à Secretaria de Estado de Cultura e ao Fundo de Apoio à Cultura do Distrito Federal que:

a) exijam que os serviços ofertados a título de contrapartida sejam prestados no objeto do ajuste firmado, sendo vedado o oferecimento de serviços e bens que não possuam nexos causal direto com o objetivo do ajuste; **(Sugestão IV.e)**

b) quando exigirem contrapartida em suas parcerias com organizações da sociedade civil, efetuem controle rigoroso da execução das mesmas, inclusive por meio de comprovação *in loco* dos serviços prestados, exigindo, ainda, o detalhamento dos gastos e a compatibilidade dos custos propostos com os preços praticados no mercado. **(Sugestão IV.f)**



495. Sugere-se alertar aos órgãos e entidades da Administração Pública Distrital que:

a) observem as disposições na nova Lei nº 13.019/14, que estabelece o novo regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferência de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, que trouxe novos procedimentos para a celebração de “convênio”, doravante denominado “Termo de Colaboração” ou “Termo de Fomento”, em especial, no tocante à:

1. não exigência de contrapartida financeira como requisito para celebração de parceria, facultada a exigência de contrapartida econômica (art. 35, §1º). **(Sugestão X.a.10)**

#### *Benefícios Esperados*

496. Impedir que entidades que não comprovem a realização da contrapartida continuem a receber recursos públicos.

#### **2.1.11 Achado 11 – Ausência de uniformização na contabilização dos recursos repassados.**

##### *Critério*

(i) Uniformização na classificação dos recursos transferidos a entidades privadas.

##### *Análises e Evidências*

497. Consulta ao Sistema de Controle Externo do Tribunal (SISCOEX) demonstra que não há uniformidade nas classificações das transferências de recursos a entidades privadas, apesar da natureza similar das despesas envolvidas:

**Quadro 43: Ausência de uniformização na contabilização dos recursos**

UG	NE	Credor	Objeto	Natureza da Despesa
SES	2013NE02694	Associação dos Centros de Pesquisa, Prevenção e Tratamento ao Usuário de Drogas	Ações de redução de danos sociais e à saúde dos usuários de drogas.	335039
SEC	2013NE00108	Associação Ruarte de Cultura	Apoio ao festival internacional de bonecos	335039
SEC	2013NE00056	Sociedade Civil Memorial JK	Transferência de recursos para arcar com despesas de manutenção e conservação do Memorial JK	335041
FAC	2013NE00178	Aki Produções Artísticas	Produção de longa metragem	335041
SESP	2013NE00085	Fundação Assis Chateaubriand	Atividades pedagógicas que propiciem as práticas	335039


**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA

SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Fls.:660

Proc.: 1828/13

Rubrica

			esportivas	
SE	2013NE00360	Centro Comunitário São Lucas	Atendimento de crianças em creches.	335041
SEDEST	2013NE00022	Abrigo dos Excepcionais	Atendimento a excepcionais.	335041
SETUR	2013NE00270	SEBRAE-DF	Feira do Empreendedor	335041

Fonte: SISCOEX

498. A natureza de despesa 3350.39 deve ser utilizada com relação às transferências a instituições privadas sem fins lucrativos no caso de outros serviços de terceiros – Pessoa Jurídica. Com relação à natureza 3350.41, está vinculada às transferências a instituições privadas sem fins lucrativos sob a modalidade de contribuições.

499. Em processo examinado na SEDEST verificou-se Mensagem de origem da Gerência de Fundos Especiais da Secretaria de Fazenda, de 17/01/2013, sugerindo a adoção da natureza de despesa 3350.41 (PT06, pág. 1615)<sup>79</sup>.

500. Considerando a identidade entre os convênios celebrados com entidades privadas sem fins lucrativos, e, ainda, que não há uniformidade, constatou-se a necessidade de padronização dos procedimentos de classificação das despesas relacionadas aos convênios firmados.

### Causas

501. Ausência de padronização de procedimentos.

### Efeitos

502. Dificulta o controle e a obtenção de informações gerenciais nos sistemas informatizados.

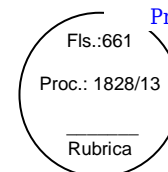
### Considerações do Auditado

503. De acordo com a SEDEST, a Diretoria de Execução do Fundo de Assistência Social – DIFAS realiza constantes consultas à Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal para execução nas classificações corretas.

*“Nesse diapasão, foi realizada consulta àquela, por meio do Processo nº 380.002102/2011, sobre a natureza da despesa para cobertura de despesas com convênios e a classificação contábil foi a 3.3.350.39.01. Ao verificar que a classificação não atendia ao objeto “convênio”, aquela DIFAS realizou nova consulta buscando a padronização da informação, sendo definida como classificação ideal a 3.3.3.50.41.01.” (fl. 410)*

504. A SE esclareceu que, não obstante o registro de Notas de Empenho à conta da natureza de despesa 3.3.50.39, está atenta e vem seguindo rigorosamente as orientações da Secretaria de Estado de Fazenda, realizando as despesas

<sup>79</sup> Os papéis de trabalho estão associados ao sistema eletrônico e-TCDF.



relativas aos convênios no elemento 41 (fl. 506).

505. Por envolver aspectos inerentes à contabilização e registro dos convênios, a Secretaria de Estado de Fazenda - SEF pronunciou-se a respeito do Achado em análise. Na oportunidade, informou (fl. 209):

*“Conforme se observa, nos conceitos das naturezas de despesa, estabelece que no elemento **335041 não apresenta contraprestação de serviços** enquanto que no 2º elemento **335039 decorre de prestação de serviço.**”* (grifos no original)

506. Segundo a SEF, a forma de classificação das despesas no caso de convênios não se vincula aos conceitos estabelecidos na Portaria nº 202/2013-SEF, mas sim ao objeto pactuado, de acordo com o serviço que será prestado. A referida classificação é proveniente desde o orçamento e suas distinções visam melhor evidenciação das transferências a entidades sem fins lucrativos.

#### *Posicionamento da equipe de auditoria*

507. Como se pode depreender das evidências do Achado e das manifestações encaminhadas, os gestores não demonstram conhecimento acerca das peculiaridades, trazidas pela SEF, no emprego dos elementos 335041 e 335039, razão pela qual emerge a necessidade de divulgação das classificações contábeis pertinentes.

#### *Proposições*

508. Sugere-se determinar à Secretaria de Fazenda do Distrito Federal que:

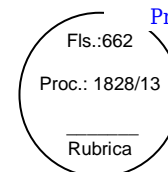
a) adote medidas objetivando a padronização da classificação contábil referente às transferências de recursos efetuadas por meio de convênio, atualmente denominado “Termo de Colaboração” ou “Termo de Fomento”, nos termos da Lei nº 13.019/14, e de contratos de apoio financeiro realizados pelo FAC, oferecendo, por exemplo, orientação aos gestores e divulgação de casos práticos . **(Sugestão VIII.a)**

#### *Benefícios Esperados*

509. Maior facilidade na obtenção de informações gerenciais em sistemas informatizados, para fins de controle.

*QA 3 – Há transparência quanto à divulgação de informações dos convênios firmados, das prestações de contas e dos resultados obtidos?*

*A divulgação de informações pelas jurisdicionadas é realizada de forma insatisfatória e pouco transparente em seus sítios eletrônicos, com disponibilização de informações parciais não atualizadas. Merece destaque a ausência, em todos os sítios analisados, de informações quanto às prestações de contas e aos resultados alcançados por meio dos convênios firmados. Também são empregados como meios de divulgação pelas Secretarias o Diário Oficial do Distrito Federal/DODF e o*



### *Sistema Integrado de Gestão Governamental/SIGGO.*

*Corroborando com a deficiência na divulgação das informações supramencionadas, encontrou-se no Portal da Transparência, da Secretaria de Estado de Transparência e Controle do Distrito Federal, situação bem similar àquela verificada nos sítios eletrônicos das Secretarias.*

*As convenentes, por sua vez, não prestam contas à população sobre o gerenciamento dos recursos públicos recebidos. Em seus sítios também não foram encontradas informações relacionadas à administração dos recursos públicos oriundos de convênios ou instrumentos congêneres e, ainda, cerca de 40% (quarenta por cento) das convenentes ou contratadas não possuem sítio eletrônico, ou não tiveram o mesmo identificado durante esta fiscalização.*

*Por fim, analisaram-se as informações registradas no SIGGO e concluiu-se que a gestão dos convênios distritais carece de aprimoramentos urgentes, merecendo sistema informatizado voltado ao registro de todos os atos relativos ao processo de operacionalização das transferências de recursos por meio de convênios, abrangendo celebração, liberação de recursos, acompanhamento da execução e prestação de contas, nos moldes do Siconv na gestão federal. Registrase que a criação deste último teve importante contribuição do Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº2.066/2006 – Plenário.*

### **2.1.12 Achado 12 – Falta de transparência na gestão dos recursos destinados aos convênios.**

#### *Critério*

(i) Divulgação de fácil acesso e atualizada das informações constantes do art. 88 da LDO/2013 (Lei nº 4.895/12) e do art. 2º da lei que regula o acesso a informações no Distrito Federal (Lei nº 4.990/12).

#### *Análises e Evidências*

### **2.1.12.1 Falta de transparência quanto às informações disponibilizadas pelas concedentes e convenentes**

510. A Lei nº 4.990/12, que regula o acesso à informação no Distrito Federal, assegura a disponibilização, pelos órgãos e entidades do Poder Público Distrital, de “*informação pertinente a administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitações, contratos administrativos, convênios e instrumentos congêneres*” (art. 7º, VI).

511. No mesmo sentido, a Lei nº 4.895/12 (LDO/2013) dispõe, em seu art. 88, VII, sobre a exigência do Poder Executivo divulgar na internet:

*“VII - demonstrativo atualizado, mensalmente, de contratos, convênios, contratos de repasse ou termos de parceria referentes a projetos,*



*discriminando a classificação funcional e estrutura programática, a unidade orçamentária, contratada ou conveniente, o objeto e os prazos de execução, os valores e as datas das liberações de recursos". (grifou-se)*

512. A fim de averiguar a transparência na divulgação das informações supracitadas, procedeu-se análise dos sítios eletrônicos das jurisdicionadas abrangidas nesta fiscalização (PT17, págs.1/4)<sup>80</sup>.

513. Dessa análise, pode-se concluir que as informações disponibilizadas quanto aos convênios firmados são, em geral, incompletas e desatualizadas, não havendo, por exemplo, informações quanto às datas de liberações dos recursos e período de vigência. Merece destaque a ausência, em todos os sítios analisados, de informações quanto às prestações de contas e aos resultados alcançados por meio dos convênios firmados.

514. Oportuno ainda registrar que os convênios analisados na SE e SEDEST são de caráter continuado, o que geraria suplementarmente a obrigação destas Secretarias manterem, em seus respectivos sítios eletrônicos, página com o título "Despesas com entidades Privadas", contendo informações das entidades beneficiadas, conforme exigência do art. 2º, Decreto nº 34.094, de 28 de dezembro de 2012<sup>81</sup>.

515. Corroborando com a deficiência na divulgação das informações supramencionadas, encontrou-se no Portal da Transparência, da Secretaria de Estado de Transparência e Controle do Distrito Federal, situação bem similar àquela encontrada nos sítios eletrônicos das Secretarias. Além da ausência de dados quanto a prestações de contas, as informações disponíveis estão desatualizadas, uma vez que foram atualizadas pela última vez em 16/05/13, conforme se verificou em acesso realizado no dia 14/10/2013 (PT17, pág. 5).

---

<sup>80</sup> Os papéis de trabalho estão associados ao sistema eletrônico e-TCDF.

<sup>81</sup> Regulamenta o art. 29 da Lei nº 4.895/2012 (LDO/2013), que seguinte teor:

Art. 29. Os Poderes divulgarão e manterão atualizada na internet relação das entidades privadas beneficiadas na forma do art. 27, contendo, pelo menos:

I – nome e CNPJ;

II – nome, função e CPF dos dirigentes;

III – área de atuação;

IV – endereço da sede;

V – data, objeto, valor e número do convênio ou instrumento congêneres;

VI - órgão transferidor;

VII - valores transferidos e respectivas datas.





*As informações disponibilizadas nos sítios dos órgãos do GDF são, em geral, incompletas e desatualizadas, não havendo, por exemplo, informações acerca das prestações de contas e dos resultados alcançados por meio dos convênios firmados.*

516. Em síntese, de acordo com as Secretarias, os meios utilizados para publicação das informações relativas a seus convênios, incluindo resultados alcançados e contas prestadas, são o Diário Oficial do Distrito Federal/DODF e o Sistema Integrado de Gestão Governamental/SIGGO<sup>82</sup>. O Fundo de Apoio à Cultura, entretanto, informou que faz uso apenas do DODF e de seu próprio sítio para divulgação de informações. (PT10, págs. 4, 391, 811 e 987)

517. Em que pese a publicação dos extratos dos convênios no DODF ter sido observada durante a análise dos processos, não se tem como satisfatórias as informações contidas no SIGGO sobre as análises das prestações de contas, como se pode depreender em tópico específico.

518. Cabe lembrar que a Lei nº 4.990/12, por força de seu art. 2º, também se aplica às entidades privadas sem fins lucrativos que:

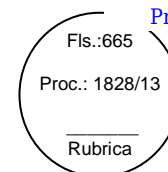
*“recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres”.*

519. Assim, tais entidades devem dar publicidade a informações relativas à parcela dos recursos públicos recebidos, à sua destinação e à contrapartida, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas.

520. Desta maneira, procedimento análogo ao realizado nas Secretarias e no FAC foi feito nos sítios das entidades que tiveram os processos analisados nesta fiscalização e, mais uma vez, não foram encontradas as informações buscadas. À exceção de uma entidade, nenhuma apresentava informações relacionadas à administração dos recursos públicos oriundos de convênios ou instrumentos

<sup>82</sup> “Art. 46. As prestações de contas de recursos de convênios e outros instrumentos congêneres, que envolvam órgãos e entidades da Administração Pública do Distrito Federal, serão elaboradas pelos respectivos executores e remetidas, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias após o término de sua vigência, ao órgão central de contabilidade para exame e aprovação.

§1º A unidade gestora fica obrigada a registrar no SIAC/SIGGo o encaminhamento da prestação de contas ao órgão central de contabilidade.” (Decreto nº 32.598, de 15 de dezembro de 2010. - Aprova as Normas de Planejamento, Orçamento, Finanças, Patrimônio e Contabilidade do Distrito Federal, e dá outras providências.)



congêneres e, ainda, cerca de 40% (quarenta por cento) das convenientes ou contratadas não possuem sítio eletrônico, ou não tiveram o mesmo identificado durante esta fiscalização (PT17, págs. 6/7).

### **2.1.12.2 Falta de transparência nas informações disponibilizadas no Sistema Integrado de Gestão Governamental/SIGGO**

521. Inicialmente cabe registrar a maneira pouca clara e direta de acesso a informações no Sistema Integrado de Gestão Governamental. A consulta deve ser realizada dentro do módulo SIAC – Administração Financeira e Contábil, optando-se por “Tabelas”, “Listas de transferência” e, finalmente, selecionando a espécie “Convênio”.

522. Localizando-se as informações pertinentes ao tema, percebe-se que, mais uma vez, não há a representatividade esperada nos sucintos dados ali disponibilizados. O campo correspondente à data de prestação de contas, por exemplo, é preenchida com data fixada para a apresentação do documento, que corresponde a sessenta dias contados do término da vigência do convênio, nos moldes do que dispõe o art. 26, § 4º da IN nº 01/05-CGDF<sup>83</sup>, e **não com a data do efetivo encaminhamento**. Outra deficiência, diz respeito à ausência de campo destinado ao registro da data de análise das contas encaminhadas (PT18, págs. 1, 7, 9, 11, 20, 22)<sup>84</sup>.

523. Quanto ao resultado da análise das prestações de contas, a ser registrado no SIGGO por força do art. 32 da IN nº 01/05-CGDF, identificou-se apenas campo para registro de entidades inadimplentes, não havendo discriminação das irregularidades apuradas e sanções aplicadas.

#### **IN nº 01/05-CGDF, de 22 de dezembro de 2005**

*“Art. 32. Será efetuado o registro no SIGGO, correspondente ao resultado da análise realizada pelo concedente, com base nos pareceres emitidos na forma prevista no artigo anterior, sobre as Prestações de Contas Parciais e Final.”*

524. Ressalta-se que nos casos de descumprimento do prazo de encaminhamento também deveria haver registro no sistema, com obrigatória instauração de tomada de contas especial, porém mais uma vez o sistema não se apresenta preparado para tais registros.

---

<sup>83</sup> “Art. 26. O órgão ou entidade que receber recursos, inclusive de origem externa, na forma estabelecida nesta Instrução Normativa, ficará sujeito à apresentação da prestação de contas final sobre a aplicação integral dos recursos recebidos, a qual será constituída por relatório de cumprimento do objeto acompanhado das seguintes peças: (...)”

§ 4º A prestação de contas final será apresentada ao concedente no prazo de até sessenta dias contados do término da vigência do convênio, conforme disposto no inciso III do art. 7º desta Instrução Normativa.” (IN nº 01/05-CGDF, de 22 de dezembro de 2005)

<sup>84</sup> Os papéis de trabalho estão associados ao sistema eletrônico e-TCDF.


**IN nº 01/05-CGDF, de 22 de dezembro de 2005**

“Art. 29 (...) § 3º - O descumprimento do prazo previsto no § 4º do art. 26 desta Instrução Normativa obriga à imediata instauração de tomada de contas especial pela autoridade competente e ao registro do fato no Cadastro de Convênios do SIGGO.”

525. Em síntese, as informações disponíveis no sistema sobre os convênios limitam-se à identificação do órgão concedente e entidade beneficiária e dos dados do convênio (número do ajuste, data de assinatura, vigência e objeto), conforme ilustrado na figura a seguir (PT18).

Espécie	1 - Convênio	Inadimplente	Não
Número Transferência	007043		
Concedente	160101-00001 - SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO DF		
Beneficiado	00413468000108 - ASSOC.DE INTEG.SOC.DEBSB-CRECHE SORRISO MARIA		
Espécie SIAFI	0	Transferência SIAFI	000000
Número Original	04/2013	Valor Transferência	729.120,00
Processo	080.006.177/2012	Valor Contrapartida	0,00
Data Celebração	01/01/2013	Data Publicação	21/01/2013
Data Início Vigência	01/01/2013	Data Fim Vigência	31/12/2013
Data Conclusão	31/12/2013	Data Prestação Contas	28/02/2014
Unidade Gestora		Gestão	
Banco		Agência	
Gestor	380.035.111-00	Conta Bancária	
Objeto	Atendimento na Educação Infantil - primeira etapa da educação básica - de 124 crianças na faixa etária de 3 a 4 anos de idade, em jornada de tempo integral.		
Números Empenhos			
Situação do Registro	<input type="checkbox"/> Inativo		

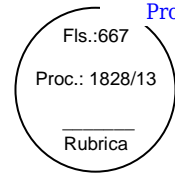
**Figura 10 – Informações disponibilizadas no SIGGO.**

526. Importante salientar que não constam no referido sistema registros dos “contratos” celebrados pelo Fundo de Apoio à Cultura, em que pese a natureza de convênio dos ajustes ali celebrados, conforme tratado no Achado 05.

527. Como se pode perceber, ao se comparar as informações disponibilizadas no SIGGO com aquelas exigidas por dispositivos legais, percebe-se que o sistema, além de não ser adequadamente alimentado, não dispõe de todos os campos de informações necessários à transparência e, ainda, aquelas informações existentes não podem ser consideradas de fácil acesso ao usuário. O quadro abaixo resume as falhas identificadas e sugestões de melhoria das informações:

**Quadro 44: Informações disponibilizadas no SIGGO passíveis de melhorias**

Funcionalidade do SIGGO	Situação Atual (falha identificada)	Sugestão de Melhoria
Localização do Módulo de Controle e Gestão de Transferências	SIGGO/SIAC/Tabelas/ Listas de Transferências /Convênio	Criação de módulo específico para controle e gestão das transferências.
Contratos de repasse do FAC	Não há informações dos ajustes.	Registro das transferências de recursos do FAC em razão da natureza do ajuste.



Data Contas	Prestação	A data registrada no sistema refere-se à data legal de apresentação do documento, correspondente a sessenta dias contados do término da vigência do convênio, e não a data real do fato administrativo.	Data do efetivo encaminhamento da prestação de contas pela entidade.
			Data das prestações de contas parciais.
			Data da análise das prestações de contas.
			Data de prorrogação, quando houver.
			Registro de atrasos no encaminhamento e consequente instauração de tomada de contas especial.
Contrapartida	Valor	Comprovação da realização de contrapartida.	
Inadimplente	Apenas "sim" ou "não"	Resultado da análise das prestações de contas, com discriminação das irregularidades apuradas e sanções aplicadas.	
Etapas	Campos não preenchidos	Preenchimento das etapas de execução, assegurando o acompanhamento social da execução física e financeira do convênio.	
Números Empenhos	Campo frequentemente não preenchido	Preenchimento regular do campo.	

528. Oportuno ressaltar que a correta e tempestiva inserção de informações no SIGGO, nos moldes do que é feito no Siconv do Governo Federal, contribuiria para a transparência e o controle social dos atos de gestão na execução dos convênios e instrumentos congêneres, assegurando *accountability* à sociedade.

529. No âmbito federal, as informações registradas no Siconv ficam disponíveis à população através do Portal de Convênios ([www.convenios.gov.br](http://www.convenios.gov.br)), no qual se pode acompanhar desde a apresentação da proposta pelo interessado até a liberação de recursos e prestação de contas.

530. Na primeira página do Portal de Convênios, por exemplo, há relação de todas as entidades privadas sem fins lucrativos aptas a receber transferências voluntárias por meio de convênios e termos de parceria.

531. Vale lembrar que foi justamente a necessidade de maior agilidade nos procedimentos de transferência voluntária e de maior transparência aos atos de gestão que levaram a União a criar o Siconv. Nesse contexto, importante contribuição teve o Tribunal de Contas da União, que deliberou por meio do Acórdão nº 2.066/2006 – Plenário:

**Acórdão nº 2.066/2006 – Plenário**

**“9.1. (...) determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, para possibilitar a transparência que deve ser dada às ações públicas, como forma de viabilizar o controle social e a bem do princípio da**



**publicidade** insculpido no art. 37 da Constituição Federal de 1988 c/c o art. 5º, inciso XXXIII, da mesma Carta Magna, no prazo de 180 (cento e oitenta dias), apresente a este Tribunal estudo técnico para implementação de **sistema de informática em plataforma web que permita o acompanhamento on-line de todos os convênios** e outros instrumentos jurídicos utilizados para transferir recursos federais a outros órgãos/entidades, entes federados e entidades do setor privado, **que possa ser acessado por qualquer cidadão via rede mundial de computadores**, contendo informações relativas aos instrumentos celebrados, especialmente os dados da entidade conveniente, o parlamentar e a emenda orçamentária que alocaram os recursos, se houver, o objeto pactuado, o plano de trabalho detalhado, inclusive custos previstos em nível de item/etapa/fase, as licitações realizadas com dados e lances de todos os licitantes, o status do cronograma de execução física com indicação dos bens adquiridos, serviços ou obras executados, o nome, CPF e dados de localização dos beneficiários diretos, quando houver, os recursos transferidos e a transferir, a execução financeira com as despesas executadas discriminadas analiticamente por fornecedor e formulário destinado à coleta de denúncias; 9.1.1. página do referido sistema deverá ser disponibilizada em local visível dos sítios de todos os órgãos/entidades que realizem transferências voluntárias, permitindo filtrar consultas aos instrumentos celebrados por cidade, estado, entidade conveniente, número do ajuste, objeto, entre outros critérios de pesquisa, **com vistas a maior acessibilidade e transparência possível; (...)**”

532. Dessa maneira, a gestão dos convênios distritais carece de aprimoramentos urgentes, merecendo sistema informatizado voltado ao registro de todos os atos relativos ao processo de operacionalização das transferências de recursos por meio de convênios, abrangendo celebração, liberação de recursos, acompanhamento da execução e prestação de contas, nos moldes do Siconv na esfera federal.

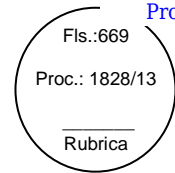
*As informações disponibilizadas no SIGGO, no tocante aos convênios celebrados com instituições sem fins lucrativos, não estão adequadamente registradas, não atendem à legislação e à transparência e não são de fácil acesso pelo usuário.*

#### Causas

533. Inexistência de instrumento de transparência, nos moldes do Siconv no âmbito federal. Falta de conhecimento e interesse das entidades quanto à necessidade de transparência na gestão de recursos públicos. Limitação de informações disponibilizadas no SIGGO. Ausência de rigor dos controles.

#### Efeitos

534. Comprometimento da transparência e, por consequência, dos controles



interno, externo e social. Gestão dos recursos públicos sob risco de influência de interesses particulares. Dificuldade na disponibilização de informações gerenciais consolidadas, o que exige o exame de cada processo instaurado para a realização do ajuste.

#### *Considerações do Auditado*

535. Dentre as Secretarias auditadas, apenas a SE manifestou-se acerca do Achado em comento, dispondo a respeito do item 2.1.4.1 “Falta de transparência quanto às informações disponibilizadas pelas concedentes e convenientes”:

*“As informações relativas aos convênios celebrados por esta Secretaria são regularmente inseridas no SIGGO. Já quanto à prestação de informações no sítio desta Secretaria informo que consta no menu “acesso à informação” o link “convênios”, no qual estão disponíveis informações sobre convênios de junho de 2014.”*  
(fl. 507)

536. Em que pese a fiscalização não ter envolvido a Secretaria de Fazenda, entendeu-se oportuno colher a manifestação do órgão no que tange ao item 2.1.4.2 (*Falta de transparência nas informações disponibilizadas no Sistema Integrado de Gestão Governamental/SIGGO*), por envolver aspectos inerentes ao registro dos convênios no SIGGO.

537. A Subsecretaria de Contabilidade da Secretaria de Estado de Fazenda - SEF demonstrou ciência dos problemas diagnosticados nesta fiscalização, cujos equacionamentos relacionam-se basicamente a soluções de TI, dentre os quais o desenvolvimento de sistema informatizado para gestão de convênios, bem como de demandas evolutivas e corretivas do SIGGO (fls 211/212).

538. No que lhe compete, a Subsecretaria de Contabilidade/SEF adotou nos últimos anos algumas medidas voltadas ao alcance das boas práticas no controle e gestão de convênios, a saber (fls 211/212):

- a) desenvolvimento de “Módulo de Gestão de Contratos, Convênios e Subvenções Sociais” no “Plano Diretor de Tecnologia da Informação-biênio 2012/2013” da SEF;
- b) busca de parceria com a Subsecretaria de Captação de Recursos-SUCAP/SEPLAN, no sentido de disponibilizar sistema para gestão de convênios, nos moldes do Sistema de Convênio da União – SINCOV. À época esta iniciativa ficou em sobrestado diante do alto custo apresentado. Após a presente fiscalização, a Coordenação de Tomada de Contas/SUCON/SEF retomará os esforços para implantação de sistema de acompanhamento, gerenciamento e controle de convênios, nos moldes do SICONV; e
- c) apresentação de Documento de Oficialização de Demanda de TI-DOD nº 017/2012 à Subsecretaria de Tecnologia da Informação e



Comunicação – SUTIC/SEF em junho de 2013, com objetivo de corrigir e adequar no módulo SIAC/SIGGO o “Acompanhamento de Transferência”, que contempla parcialmente as sugestões apresentadas nesta fiscalização. Até o momento de encaminhamento desta informação não havia sido posto em execução no SIAC/SIGGO as alterações apresentadas. A Coordenação de Tomada de Contas/SUCON/SEF apresentará novo DOD, que complementarmente as correções já previstas e ainda englobará sugestões de melhoria apresentadas neste Relatório de Auditoria.

#### *Posicionamento da equipe de auditoria*

539. Cumpre registrar que o acesso indicado pela SE foi identificado durante a execução desta fiscalização<sup>85</sup>, entretanto não apresentava todas as informações exigidas legalmente (Lei nº 4.990/12) e a atualização mensal determinada pela Lei nº 4.895/12 (LDO/2013)<sup>86</sup>.

540. No mesmo sentido, também não foi desconhecida pela equipe de auditoria (§516) a utilização do SIGGO para publicação de informações relativas aos convênios firmados.

541. Ressalta-se que nenhuma consideração foi enviada a respeito da ausência, ou insuficiência, de publicidade quanto aos recursos públicos recebidos nos sítios das entidades convenientes. Frisa-se que tal obrigação foi recentemente reiterada pela Lei nº 13.019/14:

*“Art. 11. A organização da sociedade civil deverá divulgar, em seu sítio na internet, caso mantenha, e em locais visíveis de suas sedes sociais e dos estabelecimentos em que exerça suas ações, todas as parcerias celebradas com o poder público.*

*Parágrafo único. As informações de que tratam este artigo e o art. 10 deverão incluir, no mínimo:*

*I - data de assinatura e identificação do instrumento de parceria e do órgão da administração pública responsável;*

*II - nome da organização da sociedade civil e seu número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB;*

*III - descrição do objeto da parceria;*

*IV - valor total da parceria e valores liberados;*

*V - situação da prestação de contas da parceria, que deverá informar a data prevista para a sua apresentação, a data em que foi apresentada, o prazo para a sua análise e o resultado conclusivo.”*

<sup>85</sup> PT 17 – associado ao sistema e-TCDF.

<sup>86</sup> Em sua resposta a SEE mencionou que as informações disponibilizadas em seu sítio relativas aos convênios por ela firmados são referentes ao mês de junho/14. Em 01/09/14, essa equipe efetuou nova consulta ao endereço eletrônico <http://www.se.df.gov.br/convencios.html> e constatou que as informações mantinham-se relativas à junho.



542. No que tange à manifestação da SEF, reconhece-se as iniciativas adotadas e os desafios enfrentados na busca pela evolução da visão governamental e pelo aprimoramento da transparência. Entretanto, tais medidas não demonstraram ser suficientes para reverter o cenário atual, que compromete o acompanhamento da aplicação dos recursos repassados.

543. Assim, entende-se necessário que a Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal envide esforços para implantação de sistema de informática que permita o acompanhamento *on-line* de todos os instrumentos jurídicos utilizados para transferir recursos a entidades do setor privado, que possa ser acessado por qualquer cidadão via rede mundial de computadores, contendo informações relativas a: entidade conveniente; parlamentar ou emenda orçamentária que alocou os recursos, se houver; objeto pactuado; plano de trabalho detalhado; recursos transferidos e a transferir; contrapartida estabelecida e sua respectiva comprovação; data de encaminhamento e de análise das prestações de contas, parciais e final; discriminação das irregularidades apuradas e sanções aplicadas, se houver; resultados atingidos com a execução e formulário destinado à coleta de denúncias.

#### *Proposições*

544. Sugere-se determinar ao Fundo de Apoio à Cultura – FAC e às Secretarias Estaduais de Cultura – SC, de Educação – SE e de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda – SEDEST do Distrito Federal que:

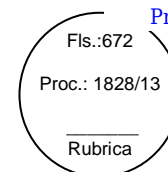
- a) em observância aos art. 10 e 11 da Lei nº 13.019/14, mantenham, em seus sítios oficiais, relação das parcerias celebradas, contendo, no mínimo, data do ajuste, nome da entidade, CNPJ, descrição do objeto, valor total da parceria e os montantes liberados e situação das prestações de contas. **(Sugestão VI.g)**

545. Sugere-se determinar ao Fundo de Apoio à Cultura – FAC e às Secretarias Estaduais de Cultura – SECULT, de Educação – SE e de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda – SEDEST, ainda, que, no prazo de 90 (noventa) dias, elaborem e encaminhem ao Tribunal plano de ação para implementação da medida acima mencionada, contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implantação conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria. **(Sugestão VI.h)**

546. Sugere-se determinar à Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal que:

- a) implante sistema de informática que permita o acompanhamento *on-line* de todos os instrumentos jurídicos utilizados para transferir recursos a entidades do setor privado, que possa ser acessado por qualquer cidadão via rede mundial de computadores, contendo, a título de exemplo, dados referentes à parceria celebrada e resultados atingidos com a execução,





além de espaço para apresentação de eventuais denúncias; **(Sugestão VIII.b)**

547. Sugere-se determinar à Secretaria de Estado de Fazenda, ainda, que no prazo de 90 (noventa) dias, elabore e encaminhe plano de ação para implementação da medida acima mencionada, contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria. **(Sugestão VIII.c).**

548. Sugere-se, ainda, alertar à Secretaria de Estado de Fazenda que, nos termos do art. 81 da Lei nº 13.019/14, o Distrito Federal poderá aderir ao SICONV. **(Sugestão XV).**

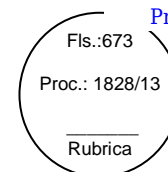
549. Sugere-se alertar aos órgãos e entidades da Administração Pública Distrital que:

a) observem as disposições na nova Lei nº 13.019/14, que estabelece o novo regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferência de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, que trouxe novos procedimentos para a celebração de “convênio”, doravante denominado “Termo de Colaboração” ou “Termo de Fomento”, em especial, no tocante à/às:

1. obrigatoriedade de a Administração Pública manter, em seu sítio oficial na internet, a relação das parcerias celebradas, na forma indicada nos arts. 10 e 11; **(Sugestão X.a.11)**
2. obrigatoriedade de a organização da sociedade civil manter, em seu sítio na internet, caso disponha, e em locais visíveis de suas sedes sociais e dos estabelecimentos em que exerça suas ações, todas as parcerias celebradas com o poder público (art 11); **(Sugestão X.a.12)**
3. obrigatoriedade da Administração Pública divulgar pela internet os meios para apresentação de denúncia sobre a aplicação irregular dos recursos transferidos (art 12). **(Sugestão X.a.13)**

### *Benefícios Esperados*

550. Garantir a transparência na gestão de recursos públicos; permitir que qualquer cidadão, via rede mundial de computadores, consiga informações representativas e atualizadas sobre os convênios e ajustes similares firmados no Distrito Federal.



### **3 Conclusão**

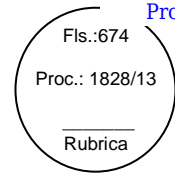
551. A presente auditoria visou examinar a regularidade e a transparência da gestão dos convênios firmados pelo Governo do Distrito Federal, havendo o trabalho se desdobrado em três questões de auditoria.

552. Na primeira questão, entendeu-se que a seleção das entidades e a celebração dos convênios não atendem à legislação, uma vez que convênios têm sido firmados sem utilização de Edital de Chamamento Público, sem caracterizarem interesse recíproco e sem análise da compatibilidade dos custos estipulados nos Planos de Trabalho.

553. Em relação à segunda questão, os exames concluíram pela falta de atendimento à legislação nas etapas de execução, contabilização e prestação de contas. Foram identificados, por exemplo, repasse de recursos a entidades com irregularidades e pendências nas prestações de contas, não atendimento das metas estipuladas no Plano de Trabalho e ausência de rigor no exame dos documentos e orçamentos encaminhados.

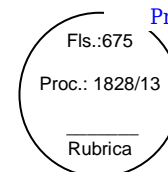
554. Por fim, na terceira questão foram identificadas falhas na divulgação de informações sobre os ajustes firmados, comprometendo a transparência na aplicação dos recursos públicos.

555. Conclui-se, portanto, pela existência de falhas na gestão dos convênios firmados pelo Governo Distrito Federal com instituições privadas sem fins lucrativos.

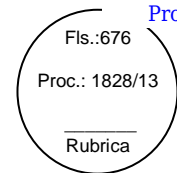


## 4 Proposições

556. Ante o exposto, sugere-se ao Plenário:
- I) Tomar conhecimento:
    - a. do presente Relatório de Auditoria, de fls. 528/689;
    - b. dos documentos acostados às fls. 195/507.
  - II) Determinar à Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal que promova a inclusão no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de regras específicas sobre a execução das despesas oriundas de emendas parlamentares, com enfoque nas atribuições dos entes repassadores dos recursos, em especial no tocante à observância dos critérios para seleção das entidades, em consonância com o disposto na nova Lei nº 13.019/2014, aplicável ao Distrito Federal com força de norma geral para as parcerias voluntárias; **(Achado 01)**
  - III) Determinar à Secretaria de Estado de Administração Pública do Distrito Federal que:
    - a. no uso de suas atribuições regimentais, garanta a capacitação aos gestores e agentes públicos do administração pública distrital que atuam na área de parcerias com organizações com sociedade civil, de modo a coibir a ocorrência de irregularidades, conforme evidenciado no Relatório de Auditoria, considerando, ainda, o novo cenário instituído pela Lei nº 13.019/2014, que trata do regime jurídico das parcerias voluntárias, que impõe novos procedimentos, controles e prazos para celebração e execução dos ajustes. **(Achado 01)**
    - b. no prazo de 90 (noventa) dias, elabore e encaminhe ao Tribunal plano de ação para implementação da determinação constante do item III, alínea “a”, contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria; **(Achado 01)**
  - IV) Determinar à Secretaria de Estado de Cultura e ao Fundo de Apoio à Cultura do Distrito Federal que:
    - a. estabeleçam critérios objetivos de seleção e julgamento de propostas nos editais de Chamamento Público, inclusive no que se refere à metodologia de pontuação e, se for o caso, ao peso atribuído a cada um dos critérios estabelecidos, em especial

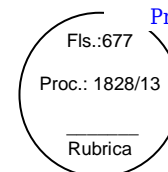


- para os quesitos que compõem a avaliação do “Mérito Cultural” nos editais do FAC, de maneira a evidenciar a transparência e impessoalidade dos procedimentos de análise aos proponentes; **(Achado 02)**
- b. adotem medidas para que as notas atribuídas pelo Conselho de Cultura na avaliação dos Projetos Culturais sejam devidamente fundamentadas, de maneira a evidenciar a transparência e impessoalidade dos procedimentos de análise aos proponentes, uma vez que se trata de decisão não passível de etapa recursal; **(Achado 02)**
- c. abstenham-se de celebrar convênios com entidades privadas, doravante denominados, nos termos da Lei nº 13.019/14, “Termo de Colaboração” ou “Termo de Fomento”, sem a prevalência de interesse comuns e coincidentes, e que tenha como objeto, na essência, a prestação de serviços passíveis de licitação pela própria Administração, sob pena de configurar contraprestação de serviços e burla ao dever de licitar; **(Achado 04)**
- d. abstenham-se de utilizar instrumento de contrato de concessão de apoio financeiro a projetos artísticos e culturais quando demonstrado o interesse recíproco dos partícipes, passando a observar o disposto na Lei nº 13.019/14; **(Achado 05)**
- e. exijam que os serviços ofertados a título de contrapartida sejam prestados no objeto do ajuste firmado, sendo vedado o oferecimento de serviços e bens que não possuam nexos causal direto com o objetivo do ajuste; **(Achado 10)**
- f. quando exigirem contrapartida em suas parcerias com organizações da sociedade cível, efetuem controle rigoroso da execução das mesmas, inclusive por meio de comprovação *in loco* dos serviços prestados, exigindo, ainda, o detalhamento dos gastos e a compatibilidade dos custos propostos com os preços praticados no mercado. **(Achado 10)**
- V) Determinar à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda do Distrito Federal que efetue análise periódica (mensal ou trimestral) do quantitativo de atendimento estipulado nos planos de trabalho, a fim de certificar que está compatível com a demanda social, de modo a coibir o desperdício de recurso. **(Achado 07)**
- VI) Determinar ao Fundo de Apoio à Cultura – FAC e às Secretarias Estaduais de Cultura – SECULT, de Educação – SE e de



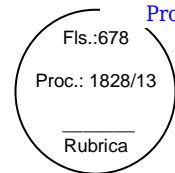
Desenvolvimento Social e Transferência de Renda - SEDEST do Distrito Federal que:

- a. dotem os setores responsáveis pela análise das prestações de contas com pessoal em quantitativo suficiente e com a devida qualificação para desempenho das atividades; **(Achado 06)**
- b. adotem providências no sentido de apreciar conclusivamente todas as prestações de contas pendentes de análise referentes aos convênios e ajustes de apoio financeiros celebrados, instaurando, se for o caso, as respectivas TCE's, em caso de irregularidades na comprovação da aplicação dos recursos; **(Achado 06)**
- c. acompanhem os prazos estipulados para as prestação de contas, parciais e final, a fim de exigir dos convenientes o encaminhamento tempestivo da documentação necessária, sob pena de rejeição das contas e instauração de tomada de contas especial; **(Achado 06)**
- d. registrem no Sistema Integrado de Gestão Governamental - SIGGO o descumprimento do prazo previsto para encaminhamento das prestações de contas. **(Achado 06)**
- e. no exame das prestações de contas das parcerias celebradas, adotem os seguintes mecanismos de controle: **(Achado 07)**
  1. exijam a comprovação da compatibilidade dos preços contratados com os praticados no mercado;
  2. realizem pesquisas de preços para verificar a conformidade dos valores contratados com os praticados no mercado;
  3. não sejam aceitas notas fiscais com discriminação genérica;
  4. exijam que os gastos com hospedagem estejam comprovados por meio de cópia de nota fiscal detalhada dos hotéis subcontratados e por relação, emitida pela subcontratada, com o nome dos participantes hospedados;
  5. exijam que os gastos com passagens aéreas sejam comprovados por meio de cópias dos respectivos bilhetes de passagem/cartão de embarque;
  6. exijam que os gastos com alimentação sejam comprovados por meio de cópias da nota fiscal e do voucher emitidos pela empresa subcontratada;
  7. não sejam aceitos gastos telefônicos não justificados, desvinculados do objeto do ajuste;
  8. procedam ao exame rigoroso dos documentos fiscais encaminhados pelas entidades, comunicando aos órgãos



técnicos competentes os casos de suspeita de documentos inidôneos.

- f. orientem as entidades no tocante às legislações vigentes em vista da obrigatoriedade de retenção na fonte e do recolhimento de tributos e de encargos trabalhistas e previdenciários referentes aos serviços subcontratados; **(Achado 07)**
  - g. em observância aos art. 10 e 11 da Lei nº 13.019/14, mantenham, em seus sítios oficiais, relação das parcerias celebradas, contendo, no mínimo, data do ajuste, nome da entidade, CNPJ, descrição do objeto, valor total da parceria e os montantes liberados e situação das prestações de contas. **(Achado 12)**
  - h. no prazo de 90 (noventa) dias, elabore e encaminhe ao Tribunal plano de ação para implementação das determinações constantes do item VI, alíneas “a”, “b” e “g”, contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria; **(Achado 06)(Achado 12)**
- VII) Determinar à Secretaria de Transparência e Controle que instaure Tomada de Contas Especial, nos termos do art. 9º da Lei Complementar nº 01/94, para identificar os responsáveis e quantificar os prejuízos em razão das irregularidades apontadas no Achado 07 do Relatório de Auditoria, referentes a convênios celebrados no âmbito da SEDEST, SECULT, FAC e SE; **(Achado 07)**
- VIII) Determinar à Secretaria de Fazenda do Distrito Federal que:
- a. adote medidas objetivando a padronização da classificação contábil referente às transferências de recursos efetuadas por meio de convênio, atualmente denominado “Termo de Colaboração” ou “Termo de Fomento”, nos termos da Lei nº 13.019/14, e de contratos de apoio financeiro realizados pelo FAC, oferecendo, por exemplo, orientação aos gestores e divulgação de casos práticos; **(Achado 11)**
  - b. implante sistema de informática que permita o acompanhamento *on-line* de todos os instrumentos jurídicos utilizados para transferir recursos a entidades do setor privado, que possa ser acessado por qualquer cidadão via rede mundial de computadores, contendo, a título de exemplo, dados referentes à



parceria celebrada e resultados atingidos com a execução, além de espaço para apresentação de eventuais denúncias. **(Achado 12)**

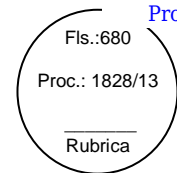
- c. no prazo de 90 (noventa) dias, elabore e encaminhe plano de ação para implementação da determinação constante do item VIII, alínea “b”, contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria; **(Achado 12)**
- IX) Determinar ao Banco de Brasília S/A que não promova cobrança de taxas bancárias de qualquer natureza em contas específicas para movimentação de recursos de convênios celebrados entre órgãos da administração pública distrital e entidades privadas sem fins lucrativos. **(Achado 07)**
- X) Alertar aos órgãos e entidades da Administração Pública Distrital que:
- a. observem as disposições na nova Lei nº 13.019/14, que estabelece o novo regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferência de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, que trouxe novos procedimentos para a celebração de “convênio”, doravante denominado “Termo de Colaboração” ou “Termo de Fomento”, em especial, no tocante à/ao/às:
    1. obrigatoriedade de realização de chamamento público para seleção das entidades sem fins lucrativos (art.24); **(Achado 01)**
    2. obrigatoriedade de o edital de chamamento especificar, dentre outros, as datas e os critérios objetivos de seleção e julgamento das propostas, inclusive no que se refere à metodologia de pontuação e ao peso atribuído a cada um dos critérios estabelecidos, se for o caso (art. 24, §1º, V); **(Achado 02)**
    3. elementos que devem constar do plano de trabalho, como a demonstração de compatibilidade dos custos com os preços praticados no mercado ou com outras parcerias da mesma natureza (art 22); **(Achado 03)**
    4. inclusão no rol de atos de improbidade administrativa, dentre outros, da conduta de “celebrar parcerias da administração pública com entidades privadas sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie.” (art 77, XVIII); de “agir negligentemente na celebração, fiscalização e



*análise de prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas.” (art. 77, XX); e de “liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular.” (art. 77, XXI); **(Achado 04)(Achado 07)(Achado 08)***

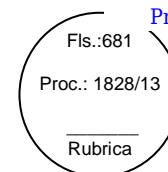
5. obrigatoriedade de o gestor, previamente à celebração dos ajustes, avaliar a capacidade operacional de o órgão ou entidade apreciar as prestações de contas na forma e prazos determinados na legislação (art. 8º); **(Achado 06)**
  6. vedação de celebração de parcerias e repasse de recursos para entidades que não tenham apresentado prestação de contas no prazo estipulado, configurando omissão no dever de prestar contas (arts. 39 e 48); **(Achado 06)**
  7. prazo máximo de 150 dias para que a administração pública aprecie as prestações de contas das entidades parceiras (art. 71); **(Achado 06)**
  8. obrigatoriedade de constituição de Comissão de Monitoramento e Avaliação das parcerias celebradas, sendo, pelo menos, 2/3 de servidores efetivos da administração (art. 2º, XI); **(Achado 7)**
  9. obrigatoriedade da organização da sociedade civil dar ampla transparência aos valores pagos a título de remuneração de sua equipe de trabalho vinculada à execução do termo de fomento ou de colaboração. (art. 47, §4º); **(Achado 7)**
  10. não exigência de contrapartida financeira como requisito para celebração de parceria, facultada a exigência de contrapartida econômica (art. 35, §1º); **(Achado 10)**
  11. obrigatoriedade de a Administração Pública manter, em seu sítio oficial na internet, a relação das parcerias celebradas, na forma indicada nos arts. 10 e 11; **(Achado 12)**
  12. obrigatoriedade de a organização da sociedade civil manter, em seu sítio na internet, caso disponha, e em locais visíveis de suas sedes sociais e dos estabelecimentos em que exerça suas ações, todas as parcerias celebradas com o poder público (art 11); **(Achado 12)**
  13. obrigatoriedade da Administração Pública divulgar pela internet os meios para apresentação de denúncia sobre a aplicação irregular dos recursos transferidos (art 12). **(Achado 12)**
- b. a Administração deve verificar por si própria a adequação dos custos propostos àqueles praticados no mercado, ainda que exija do proponente a apresentação de orçamentos ou





compatibilidade com tabelas de referência; **(Achado 03)**

- c. registrem no Sistema Integrado de Gestão Governamental – SIGGO a situação de inadimplência das entidades convenientes, de maneira a divulgar às demais unidades gestoras a referida condição. **(Achado 08)**
- XI) Alertar à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda que a contratação direta de entidades socioassistenciais, com fundamento de que se trata de parceria que vem sendo realizada de forma ininterrupta, não encontra suporte legal na nova Lei nº 13.019/14, que estabeleceu o novo regime jurídico das parcerias voluntárias; **(Achado 01)**
- XII) Alertar à Secretaria de Estado de Cultura e ao Fundo de Apoio à Cultura do Distrito Federal que:
- a. atividades finalísticas previstas nos Planos de Trabalho e Projetos culturais celebrados com organizações da sociedade civil, a exemplo de coordenação, produção, gestão, direção, mediação, assistência, devem ser executadas pessoalmente pelas convenientes, pelo caráter *intuitu personae* da relação jurídica, cabendo a subcontratação apenas de serviços acessórios e complementares, sob pena de configurar burla ao procedimento licitatório; **(Achado 07)**
- b. as atribuições inerentes ao acompanhamento e à análise técnica e financeira das prestações de contas não são passíveis de terceirização, tendo em vista que constituem atividade precípua e finalística da Administração Pública. **(Achado 09)**
- XIII) Alertar à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal que oriente as unidades técnicas para: 1) a elaboração de cardápios adequados às necessidades da faixa etária das crianças atendidas nas creches conveniadas; 2) exigir das convenientes o planejamento das aquisições a fim de evitar concentração de gastos ao final do exercício/convênio. **(Achado 07)**
- XIV) Alertar ao Governador do Distrito Federal que a inexistência de Unidade de Controle Interno no âmbito da Secretaria de Cultura do Distrito Federal e do Fundo de Apoio à Cultura, em inobservância ao Decreto nº 32.752/11, contribui para o enfraquecimento dos controles e para a ocorrência de irregularidades na gestão. **(Achado 07)**
- XV) Alertar à Secretaria de Estado de Fazenda que, nos termos do art. 81 da Lei nº 13.019/14, o Distrito Federal poderá aderir ao SICONV. **(Achado 12).**



XVI) Autorizar:

- a. o encaminhamento de cópia da Decisão a ser proferida e do Relatório de Auditoria (Achados 04 e 09) à Secretaria de Contas deste Tribunal, para fins de apurar a repercussão nas contas anuais da Secretaria de Estado de Cultura, exercícios 2012 e 2013 e 2012, respectivamente, das seguintes falhas: *“Celebração de convênio com entidades privadas sem a prevalência de interesses comuns caracterizando a contraprestação de serviços.”* e *“Impropriedades na terceirização de serviços de análise de prestação de contas”*; **(Achado 04)(Achado 09)**
- b. o encaminhamento de cópia da Decisão a ser proferida e do Relatório de Auditoria ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, em razão de indícios de crime contra a Administração Pública conforme evidenciado no Achado 07 (Documentos comprobatórios inidôneos); **(Achado 07)**
- c. o retorno dos autos à Secretaria de Auditoria.

XVII) Dar ciência do presente Relatório de Auditoria, do Relatório/Voto do Relator e da Decisão que vier a ser tomada ao Exmo. Senhor Governador e aos órgãos e entidades da Administração Pública Distrital, em especial ao/à: Câmara Legislativa, Banco de Brasília S/A, Fundo de Apoio à Cultura e Secretarias Estaduais de Cultura, de Educação, de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda, de Planejamento e Orçamento, de Administração Pública, de Transparência e Controle e de Fazenda do Distrito Federal.



## ANEXO I - PLANO DE AÇÃO

Secretaria de Estado de Administração Pública do Distrito Federal			
Determinações e Recomendações do TCDF (Itens da Decisão)	Medidas a serem adotadas para cumprimento das proposições* (Ações)	Data prevista para a implementação* (dd/mm/aaaa)	Unidade/Setor responsável pela implementação*
Determinar à Secretaria de Estado de Administração Pública do Distrito Federal que no uso de suas atribuições regimentais, garanta a capacitação aos gestores e agentes públicos da administração pública distrital que atuam na área de parcerias com organizações com sociedade civil, de modo a coibir a ocorrência de irregularidades, conforme evidenciado no Relatório de Auditoria, considerando, ainda, o novo cenário instituído pela Lei nº 13.019/2014, que trata do regime jurídico das parcerias voluntárias, que impõe novos procedimentos, controles e prazos para celebração e execução dos ajustes. (Achado 01)	1)		
	2)		

\*Campos a serem preenchidos pelo jurisdicionado.


**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA

SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Fls.:683

Proc.: 1828/13

Rubrica

**Fundo de Apoio à Cultura e Secretaria Estadual de Cultura do Distrito Federal**

Determinações e Recomendações do TCDF (Itens da Decisão)	Medidas a serem adotadas para cumprimento das proposições* (Ações)	Data prevista para a implementação* (dd/mm/aaaa)	Unidade/Setor responsável pela implementação*
Determinar ao <b>Fundo de Apoio à Cultura – FAC</b> e às <b>Secretarias Estaduais de Cultura – SECULT</b> , de Educação – SE e de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda - SEDEST do Distrito Federal que dotem os setores responsáveis pela análise das prestações de contas com pessoal em quantitativo suficiente e com a devida qualificação para desempenho das atividades; (Achado 06)	1)		
	2)		
Determinar ao <b>Fundo de Apoio à Cultura – FAC</b> e às <b>Secretarias Estaduais de Cultura – SECULT</b> , de Educação – SE e de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda - SEDEST do Distrito Federal que adotem providências no sentido de apreciar conclusivamente todas as prestações de contas pendentes de análise referentes aos convênios e ajustes de apoio financeiros celebrados, instaurando, se for o caso, as respectivas TCE's, em caso de irregularidades na comprovação da aplicação dos recursos; (Achado 06)	1)		
	2)		
Sugere-se determinar ao <b>Fundo de Apoio à Cultura – FAC</b> e às <b>Secretarias Estaduais de Cultura – SECULT</b> , de Educação – SE e	1)		
	2)		



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Fls.:684

Proc.: 1828/13

Rubrica

de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda – SEDEST do Distrito Federal que em observância aos art. 10 e 11 da Lei nº 13.019/14, mantenham, em seus sítios oficiais, relação das parcerias celebradas, contendo, no mínimo, data do ajuste, nome da entidade, CNPJ, descrição do objeto, valor total da parceria e os montantes liberados e situação das prestações de contas. (Achado 12)			
--	--	--	--

\*Campos a serem preenchidos pelo jurisdicionado.


**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA

SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Fls.:685

Proc.: 1828/13

Rubrica

Secretaria Estadual de Educação do Distrito Federal			
Determinações e Recomendações do TCDF (Itens da Decisão)	Medidas a serem adotadas para cumprimento das proposições* (Ações)	Data prevista para a implementação* (dd/mm/aaaa)	Unidade/Setor responsável pela implementação*
Determinar ao Fundo de Apoio à Cultura – FAC e às Secretarias Estaduais de Cultura – SECULT, <b>de Educação – SE</b> e de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda - SEDEST do Distrito Federal que dotem os setores responsáveis pela análise das prestações de contas com pessoal em quantitativo suficiente e com a devida qualificação para desempenho das atividades; (Achado 06)	1)		
	2)		
Determinar ao Fundo de Apoio à Cultura – FAC e às Secretarias Estaduais de Cultura – SECULT, <b>de Educação – SE</b> e de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda - SEDEST do Distrito Federal que adotem providências no sentido de apreciar conclusivamente todas as prestações de contas pendentes de análise referentes aos convênios e ajustes de apoio financeiros celebrados, instaurando, se for o caso, as respectivas TCE's, em caso de irregularidades na comprovação da aplicação dos recursos; (Achado 06)	1)		
	2)		
Sugere-se determinar ao Fundo de Apoio à Cultura – FAC e às Secretarias Estaduais de Cultura – SECULT, <b>de Educação – SE</b> e de	1)		
	2)		



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Fls.:686

Proc.: 1828/13

Rubrica

Desenvolvimento Social e Transferência de Renda – SEDEST do Distrito Federal que em observância aos art. 10 e 11 da Lei nº 13.019/14, mantenham, em seus sítios oficiais, relação das parcerias celebradas, contendo, no mínimo, data do ajuste, nome da entidade, CNPJ, descrição do objeto, valor total da parceria e os montantes liberados e situação das prestações de contas. (Achado 12)			
---	--	--	--

\*Campos a serem preenchidos pelo jurisdicionado.


**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA

SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Fls.:687

Proc.: 1828/13

Rubrica

Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda do Distrito Federal			
Determinações e Recomendações do TCDF (Itens da Decisão)	Medidas a serem adotadas para cumprimento das proposições* (Ações)	Data prevista para a implementação* (dd/mm/aaaa)	Unidade/Setor responsável pela implementação*
Determinar ao Fundo de Apoio à Cultura – FAC e às Secretarias Estaduais de Cultura – SECULT, de Educação – SE e <b>de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda - SEDEST</b> do Distrito Federal que dotem os setores responsáveis pela análise das prestações de contas com pessoal em quantitativo suficiente e com a devida qualificação para desempenho das atividades; (Achado 06)	1)		
	2)		
Determinar ao Fundo de Apoio à Cultura – FAC e às Secretarias Estaduais de Cultura – SECULT, de Educação – SE e <b>de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda - SEDEST</b> do Distrito Federal que adotem providências no sentido de apreciar conclusivamente todas as prestações de contas pendentes de análise referentes aos convênios e ajustes de apoio financeiros celebrados, instaurando, se for o caso, as respectivas TCE's, em caso de irregularidades na comprovação da aplicação dos recursos; (Achado 06)	1)		
	2)		
Sugere-se determinar ao Fundo de Apoio à Cultura – FAC e às Secretarias Estaduais de Cultura – SECULT, de Educação – SE e <b>de</b>	1)		
	2)		





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

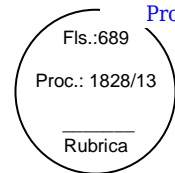
Fls.:688

Proc.: 1828/13

Rubrica

<p><b>Desenvolvimento Social e Transferência de Renda – SEDEST</b> do Distrito Federal que em observância aos art. 10 e 11 da Lei nº 13.019/14, mantenham, em seus sítios oficiais, relação das parcerias celebradas, contendo, no mínimo, data do ajuste, nome da entidade, CNPJ, descrição do objeto, valor total da parceria e os montantes liberados e situação das prestações de contas. (Achado 12)</p>			
---	--	--	--

\*Campos a serem preenchidos pelo jurisdicionado.



<b>Secretaria de Estado da Fazenda do Distrito Federal</b>			
<b>Determinações e Recomendações do TCDF (Itens da Decisão)</b>	<b>Medidas a serem adotadas para cumprimento das proposições* (Ações)</b>	<b>Data prevista para a implementação* (dd/mm/aaaa)</b>	<b>Unidade/Setor responsável pela implementação*</b>
Determinar à Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal que implante sistema de informática que permita o acompanhamento on-line de todos os instrumentos jurídicos utilizados para transferir recursos a entidades do setor privado, que possa ser acessado por qualquer cidadão via rede mundial de computadores, contendo, a título de exemplo, dados referentes à parceria celebrada e resultados atingidos com a execução, além de espaço para apresentação de eventuais denúncias; (Achado 12)	1)		
	2)		

\*Campos a serem preenchidos pelo jurisdicionado.

Brasília-DF, 21 de outubro de 2014

Anna Barroso Santos  
Auditor de Controle Externo – 1429-1



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DAS SESSÕES

SESSÃO ORDINÁRIA Nº 4774 de 12/05/2015

TCDF/Secretaria das Sessões  
Folha:.....  
Processo: [1828/2013](#)  
Rubrica:.....

PROCESSO Nº [1828/2013](#)

RELATOR : CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

EMENTA : Auditoria Integrada realizada no âmbito das Secretarias de Estado de Educação, Desenvolvimento Social e Transferência de Renda e de Cultura do Distrito Federal para examinar a regularidade e a transparência da gestão dos convênios firmados pelo Governo do Distrito Federal com instituições privadas sem fins lucrativos, no período de 2012 e 2013, conforme previsto no Plano Geral de Ação/2013, aprovado pela Decisão administrativa n.º 96/2012.

### DECISÃO Nº 1877/2015

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I - tomar conhecimento: a) do Ofício n.º 222/2014 - GAB/SEF e seus anexos (fls. 195/276), contendo as considerações da Pasta de Estado em relação aos achados apontados na versão prévia do Relatório de Auditoria n.º 1.2006.13; b) do Ofício n.º 530/2014 - GAB/STC e seus anexos (fls. 277/396), contendo as considerações da Pasta de Estado em relação aos achados apontados na versão prévia do Relatório de Auditoria n.º 1.2006.13; c) do Ofício n.º 396/2014 - GAB/SEDEST e seus anexos (fls. 407/458), contendo as considerações da Pasta de Estado em relação aos achados apontados na versão prévia do Relatório de Auditoria n.º 1.2006.13; d) do Ofício n.º 140/2014 - GAB/SECULT e seus anexos (fls. 459/501), contendo as considerações da Pasta de Estado em relação aos achados apontados na versão prévia do Relatório de Auditoria n.º 1.2006.13; e) do Ofício n.º 1320/2014-GAB/SE e seus anexos (fls. 502/507), contendo as considerações da Pasta de Estado em relação aos achados apontados na versão prévia do Relatório de Auditoria n.º 1.2006.13; f) da Matriz Final de Achados de fls. 509/527; g) do Relatório Final de Auditoria n.º 1.2006.13 e seu anexo (fls. 528/689); h) da Informação n.º 30/2014 - Seaud/Diaud2 (fls. 694/695); i) do Parecer n.º 0067/2015-MF (fls. 698/707); II - determinar à Secretaria de Auditoria deste Tribunal que proceda à retirada dos autos em exame das peças de fls. 690/693 (check list de avaliação de aderência aos critérios de qualidade nas auditorias e quadro de aderência da etapa de execução), por tratar-se de ferramenta gerencial a subsidiar a atuação daquela Secretaria de Controle Externo; III - determinar à Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal - SEPLAG/DF que promova a inclusão, no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, de regras específicas sobre a execução das despesas oriundas de emendas parlamentares, com enfoque nas atribuições dos entes repassadores dos recursos, em especial no tocante à observância dos critérios para seleção das entidades, em consonância com o disposto na nova Lei n.º 13.019/2014, aplicável ao Distrito Federal com força de norma geral para as parcerias voluntárias (Achado 01); IV - determinar à Secretaria de Estado de Gestão Administrativa e Desburocratização do Distrito Federal - Segad/DF que: a) no uso de suas atribuições regimentais, garanta a capacitação aos gestores e agentes públicos da Administração Pública distrital que atuam na área de parcerias com organizações da sociedade civil, de modo a coibir a ocorrência de irregularidades, conforme evidenciado no Relatório de Auditoria, considerando, ainda, o novo cenário instituído pela Lei n.º 13.019/2014, que trata do regime jurídico das parcerias voluntárias, que impõe novos procedimentos, controles e prazos para celebração e execução dos ajustes (Achado 01); b) no prazo de 90 (noventa) dias, elabore e encaminhe ao Tribunal plano de ação para implementação da determinação constante do item III, alínea "a", contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação conforme modelo apresentado no Anexo I do Relatório de Auditoria (Achado 01); V - determinar à Secretaria de Estado de Cultura do Distrito Federal - SECULT/DF e ao Fundo de Apoio à Cultura do Distrito Federal - FAC/DF que: a) estabeleçam critérios objetivos de seleção e julgamento de propostas nos editais de Chamamento Público, inclusive no que se refere à metodologia de pontuação e, se for o caso, ao peso atribuído a cada um dos critérios estabelecidos, em especial para os quesitos que compõem a avaliação do "Mérito Cultural" nos editais do FAC, de maneira a evidenciar a transparência e

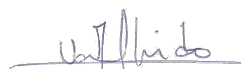
impessoalidade dos procedimentos de análise aos proponentes (Achado 02); b) adotem medidas para que as notas atribuídas pelo Conselho de Cultura na avaliação dos Projetos Culturais sejam devidamente fundamentadas, de maneira a evidenciar a transparência e impessoalidade dos procedimentos de análise aos proponentes, uma vez que se trata de decisão não passível de etapa recursal (Achado 02); c) abstenham-se de celebrar convênios com entidades privadas, doravante denominados, nos termos da Lei n.º 13.019/2014, “Termo de Colaboração” ou “Termo de Fomento”, sem a prevalência de interesse comuns e coincidentes, e que tenha como objeto, na essência, a prestação de serviços passíveis de licitação pela própria Administração, sob pena de configurar contraprestação de serviços e burla ao dever de licitar (Achado 04); d) abstenham-se de utilizar instrumento de contrato de concessão de apoio financeiro a projetos artísticos e culturais quando demonstrado o interesse recíproco dos partícipes, passando a observar o disposto na Lei n.º 13.019/14 a partir da sua vigência (Achado 05); e) exijam que os serviços ofertados a título de contrapartida sejam prestados no objeto do ajuste firmado, sendo vedado o oferecimento de serviços e bens que não possuam nexo causal direto com o objetivo do ajuste (Achado 10); f) quando exigirem contrapartida em suas parcerias com organizações da sociedade cível, efetuem controle rigoroso da execução das mesmas, inclusive por meio de comprovação “in loco” dos serviços prestados, exigindo, ainda, o detalhamento dos gastos e a compatibilidade dos custos propostos com os preços praticados no mercado (Achado 10); VI - determinar à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Humano e Social do Distrito Federal - SEDHS/DF que efetue análise periódica (mensal ou trimestral) do quantitativo de atendimento estipulado nos planos de trabalho, a fim de certificar que está compatível com a demanda social, de modo a coibir o desperdício de recurso (Achado 07); VII - determinar ao FAC/DF, à SECULT/DF, à SE/DF e à SEDHS/DF que: a) dotem os setores responsáveis pela análise das prestações de contas com pessoal em quantitativo suficiente e com a devida qualificação para desempenho das atividades (Achado 06); b) adotem providências no sentido de apreciar conclusivamente todas as prestações de contas pendentes de análise referentes aos convênios e ajustes de apoio financeiros celebrados, instaurando, se for o caso, as respectivas TCEs em caso de irregularidades na comprovação da aplicação dos recursos (Achado 06); c) acompanhem os prazos estipulados para as prestações de contas, parciais e final, a fim de exigir dos convenientes o encaminhamento tempestivo da documentação necessária, sob pena de rejeição das contas e instauração de tomada de contas especial (Achado 06); d) registrem no Sistema Integrado de Gestão Governamental - SIGGO o descumprimento do prazo previsto para encaminhamento das prestações de contas (Achado 06); e) no exame das prestações de contas das parcerias celebradas, adotem os seguintes mecanismos de controle (Achado 07): e.1) exijam a comprovação da compatibilidade dos preços contratados com os praticados no mercado; e.2) realizem pesquisas de preços para verificar a conformidade dos valores contratados com os praticados no mercado; e.3) não sejam aceitas notas fiscais com discriminação genérica; e.4) exijam que os gastos com hospedagem estejam comprovados por meio de cópia de nota fiscal detalhada dos hotéis subcontratados e por relação emitida pela subcontratada, com o nome dos participantes hospedados; e.5) exijam que os gastos com passagens aéreas sejam comprovados por meio de cópia dos respectivos bilhetes de passagem/cartão de embarque; e.6) exijam que os gastos com alimentação sejam comprovados por meio de cópia da nota fiscal e do voucher emitidos pela empresa subcontratada; e.7) não sejam aceitos gastos telefônicos não justificados, desvinculados do objeto do ajuste; e.8) procedam ao exame rigoroso dos documentos fiscais encaminhados pelas entidades, comunicando aos órgãos técnicos competentes os casos de suspeita de documentos inidôneos; f) orientem as entidades no tocante às legislações vigentes em vista da obrigatoriedade de retenção na fonte e do recolhimento de tributos e de encargos trabalhistas e previdenciários referentes aos serviços subcontratados (Achado 07); g) em atenção aos art. 10 e 11 da Lei n.º 13.019/14 observada a vigência dessa Lei, mantenham, em seus sítios oficiais, relação das parcerias celebradas, contendo, no mínimo, data do ajuste, nome da entidade, CNPJ, descrição do objeto, valor total da parceria e os montantes liberados e situação das prestações de contas (Achado 12); h) no prazo de 90 (noventa) dias, elabore e encaminhe ao Tribunal plano de ação para implementação das determinações constantes do item VI, alíneas “a”, “b” e “g”, contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação conforme modelo apresentado no Anexo I do Relatório de Auditoria (Achado 06) e (Achado 12); VIII - determinar à Controladoria-Geral do Distrito Federal - CG/DF que instaure tomada de contas especial, nos termos do art. 9º da Lei Complementar n.º 01/1994, para identificar os responsáveis e quantificar os prejuízos em razão das irregularidades

apontadas no Achado 07 do Relatório de Auditoria, referentes a convênios celebrados no âmbito da Sedhs/DF, Secult/DF, FAC/DF e SE/DF (Achado 07); IX - determinar à Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal - SEF/DF que: a) adote medidas objetivando a padronização da classificação contábil referente às transferências de recursos efetuadas por meio de convênio, a ser denominado "Termo de Colaboração" ou "Termo de Fomento", conforme disposições da Lei n.º 13.019/2014, e de contratos de apoio financeiro realizados pelo FAC, oferecendo, por exemplo, orientação aos gestores e divulgação de casos práticos (Achado 11); b) implante sistema de informática que permita o acompanhamento on-line de todos os instrumentos jurídicos utilizados para transferir recursos a entidades do setor privado, que possa ser acessado por qualquer cidadão via rede mundial de computadores, contendo, a título de exemplo, dados referentes à parceria celebrada e resultados atingidos com a execução, além de espaço para apresentação de eventuais denúncias (Achado 12); c) no prazo de 90 (noventa) dias, elabore e encaminhe plano de ação para implementação da determinação constante do item VIII, alínea "b", contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação conforme modelo apresentado no Anexo I do Relatório de Auditoria (Achado 12); X - determinar ao Banco de Brasília S.A. - BRB que não promova cobrança de taxas bancárias de qualquer natureza em contas específicas para movimentação de recursos de convênios celebrados entre órgãos da Administração Pública distrital e entidades privadas sem fins lucrativos (Achado 07); XI - alertar os órgãos e entidades da Administração Pública do Distrito Federal para que: a) observem as disposições na nova Lei n.º 13.019/14, que estabelecem o novo regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferência de recursos financeiros entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, que trouxe novos procedimentos para a celebração de "convênio", doravante denominado "Termo de Colaboração" ou "Termo de Fomento", em especial, no tocante à(s)/ao(s): a.1) obrigatoriedade de realização de chamamento público para seleção das entidades sem fins lucrativos (art. 24) (Achado 01); a.2) obrigatoriedade de o edital de chamamento especificar, dentre outros, as datas e os critérios objetivos de seleção e julgamento das propostas, inclusive no que se refere à metodologia de pontuação e ao peso atribuído a cada um dos critérios estabelecidos, se for o caso (art. 24, § 1º, V) (Achado 02); a.3) elementos que devem constar do plano de trabalho, como a demonstração de compatibilidade dos custos com os preços praticados no mercado ou com outras parcerias da mesma natureza (art. 22) (Achado 03); a.4) inclusão no rol de atos de improbidade administrativa, dentre outros, da conduta de "celebrar parcerias da administração pública com entidades privadas sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie." (art. 77, XVIII); de "agir negligentemente na celebração, fiscalização e análise de prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas." (art. 77, XX); de "liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular." (art. 77, XXI) (Achado 04), (Achado 07) e (Achado 08); a.5) obrigatoriedade de o gestor, previamente à celebração dos ajustes, avaliar a capacidade operacional de o órgão ou entidade apreciar as prestações de contas na forma e prazos determinados na legislação (art. 8º) (Achado 06); a.6) vedação de celebração de parcerias e repasse de recursos para entidades que não tenham apresentado prestação de contas no prazo estipulado, configurando omissão no dever de prestar contas (arts. 39 e 48) (Achado 06); a.7) prazo máximo de 150 (cento e cinquenta) dias para que a Administração Pública aprecie as prestações de contas das entidades parceiras (art. 71) (Achado 06); a.8) obrigatoriedade de constituição de Comissão de Monitoramento e Avaliação das parcerias celebradas, sendo, pelo menos, 2/3 de servidores efetivos da Administração (art. 2º, XI) (Achado 7); a.9) obrigatoriedade da organização da sociedade civil dar ampla transparência aos valores pagos a título de remuneração de sua equipe de trabalho vinculada à execução do termo de fomento ou de colaboração (art. 47, §4º) (Achado 7); a.10) não exigência de contrapartida financeira como requisito para celebração de parceria, facultada a exigência de contrapartida econômica (art. 35, §1º) (Achado 10); a.11) obrigatoriedade de a Administração Pública manter, em seu sítio oficial na internet, a relação das parcerias celebradas, na forma indicada nos arts. 10 e 11 (Achado 12); a.12) obrigatoriedade de a organização da sociedade civil manter, em seu sítio na internet, caso disponha, e em locais visíveis de suas sedes sociais e dos estabelecimentos em que exerça suas ações, todas as parcerias celebradas com o Poder Público (art. 11) (Achado 12); a.13) obrigatoriedade da Administração Pública divulgar pela internet os meios para apresentação de denúncia sobre a aplicação irregular dos recursos transferidos (art. 12) (Achado 12); b) verifiquem por

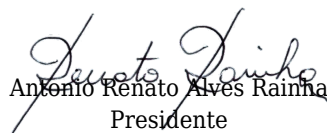
si próprios a adequação dos custos propostos àqueles praticados no mercado, ainda que exija do proponente a apresentação de orçamentos ou compatibilidade com tabelas de referência (Achado 03); c) registrem no Sistema Integrado de Gestão Governamental - SIGGO a situação de inadimplência das entidades convenientes, de maneira a divulgar às demais unidades gestoras a referida condição (Achado 08); XII - alertar a SEDHS/DF de que a contratação direta de entidades sócio-assistenciais, com fundamento de que se trata de parceria que vem sendo realizada de forma ininterrupta, não encontra suporte legal na nova Lei n.º 13.019/14, que estabeleceu o novo regime jurídico das parcerias voluntárias (Achado 01); XIII - alertar a Secult/DF e o FAC/DF de que: a) atividades finalísticas previstas nos Planos de Trabalho e Projetos culturais celebrados com organizações da sociedade civil, a exemplo de coordenação, produção, gestão, direção, mediação, assistência, devem ser executadas pessoalmente pelas convenientes, pelo caráter "intuitu personae" da relação jurídica, cabendo a subcontratação apenas de serviços acessórios e complementares, sob pena de configurar burla ao procedimento licitatório (Achado 07); b) as atribuições inerentes ao acompanhamento e à análise técnica e financeira das prestações de contas não são passíveis de terceirização, tendo em vista que constituem atividade precípua e finalística da Administração Pública (Achado 09); XIV - alertar a SE/DF para que oriente as unidades técnicas para: 1) a elaboração de cardápios adequados às necessidades da faixa etária das crianças atendidas nas creches conveniadas; 2) exigir das convenientes o planejamento das aquisições, a fim de evitar concentração de gastos ao final do exercício/convênio (Achado 07); XV - alertar o Exmo. Governador do Distrito Federal de que a inexistência de Unidade de Controle Interno no âmbito da Secretaria de Cultura do Distrito Federal e do Fundo de Apoio à Cultura, em inobservância ao Decreto n.º 32.752/2011, contribui para o enfraquecimento dos controles e para a ocorrência de irregularidades na gestão (Achado 07); XVI - alertar a SEF/DF de que, nos termos do art. 81 da Lei n.º 13.019/14, o Distrito Federal poderá aderir ao Siconv (Achado 12); XVII - autorizar: a) o encaminhamento de cópia do Relatório Final de Auditoria n.º 1.2006.13 e do relatório/voto do Relator ao Exmo. Senhor Governador do Distrito Federal, ao BRB, ao FAC/DF, à Secult/DF, à SE/DF, à SEDHS/DF, à Seplag/DF, à Segad/DF, à SEF/DF e à CG/DF, para subsidiar o cumprimento das diligências determinadas nesta decisão; b) o encaminhamento de cópia desta decisão aos órgãos e entidades integrantes do Complexo Administrativo do Distrito Federal; c) o encaminhamento de cópia desta decisão e do Relatório Final de Auditoria à Secretaria de Contas deste Tribunal, para apurar eventual repercussão das impropriedades apontadas nos Achados de Auditoria 04 (Celebração de convênio com entidades privadas sem a prevalência de interesses comuns caracterizando a contraprestação de serviços) e 09 (Impropriedades na terceirização de serviços de análise de prestação de contas ) nas contas anuais da Secult/DF e do FAC/DF, relativas aos exercícios 2012 e 2013 (Achado 04) e (Achado 09); d) o encaminhamento de cópia desta decisão e do Relatório de Final de Auditoria n.º 1.2006.13 ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, para adoção das providências que julgar cabíveis em relação às situações evidenciadas no Achado 07 (Documentos comprobatórios inidôneos), considerando o entendimento firmado por esta Corte de Contas na Decisão administrativa n.º 06/2006 (Achado 07); e) o retorno dos autos à Secretaria de Auditoria, para adoção das providências pertinentes.

Presidiu a sessão o Presidente, Conselheiro RENATO RAINHA. Votaram os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE, ANILCÉIA MACHADO, INÁCIO MAGALHÃES FILHO e PAIVA MARTINS. Participou o representante do MPJTCDF Procurador-Geral em exercício MARCOS FELIPE PINHEIRO LIMA. Ausente o Conselheiro PAULO TADEU.

SALA DAS SESSÕES, 12 de Maio de 2015



José Valfrido da Silva  
Secretário das Sessões Substituto



Renato Alves Rainha  
Presidente